

Les Octrois du Département de la Seine et Le Projet de Consortium Fiscal

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 10 décembre 1936.

PAR

Charles FRAYSSE

JURY

Président : M. Achille MESTRE, Professeur.

Suffragants { *M. BARTHÉLEMY, Professeur.*
M. LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

1936

Les Octrois du Département de la Seine
et
Le Projet de Consortium Fiscal

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

Les Octrois du Département de la Seine et Le Projet de Consortium Fiscal

Thèse pour le Doctorat en Droit
présentée et soutenue le 10 décembre 1936.

PAR

Charles FRAYSSE

JURY

Président : M. Achille MESTRE, Professeur.

*Suffragants M. BARTHÉLEMY, Professeur.
M. LAFERRIÈRE, Professeur.*

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

1936



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE.

A MA MÈRE

A MA FEMME

A MES SŒURS

A MA FAMILLE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

L'Octroi, depuis sa lointaine origine, est un impôt organisé dans le cadre des agglomérations et destiné à frapper les objets introduits dans leur périmètre.

Longtemps traditionnel, ce caractère local ne s'est dégagé clairement et complètement que depuis la Révolution. Auparavant, en effet, si l'Octroi est manifestement un impôt local quant à ses limites fiscales et quant à son assiette, seuls les objets consommés dans le périmètre des villes y étant assujettis, il n'en reste pas moins soumis au pouvoir central en ce qui concerne son existence et son produit.

L'Octroi émanait, en effet, d'une concession du roi révocable *ad nutum*, et le même acte qui l'instituait, réglait le plus souvent l'affectation de ses recettes. Il arrivait que ces dernières fussent utilisées à l'acquit des dépenses locales, mais ce n'était la plupart du temps pas le cas. En contre-partie de son intervention, le roi se réservait une portion substantielle du produit allant parfois jusqu'à la totalité. Enfin, même lorsque ce dernier était abandonné aux villes, il recevait habituellement une affectation spéciale à des dépenses d'intérêt général telles que travaux publics, établissement et entretien de ponts et de routes, toutes charges qui suivant le rapport de Dupont de Nemours à l'Assemblée Constituante en 1791 « auraient dû être, ou supprimées ou prises au compte général de la nation ».

Réagissant contre les abus que la monarchie avait fait des octrois pour se procurer des revenus, le législateur révolutionnaire les supprima par Décret du 19 février 1791. Quand il dût les rétablir pour faire face au déficit des finances municipales, il décida que leur produit serait dé-

sormais strictement destiné à alimenter le budget communal.

Le Directoire entra le premier dans cette voie par une loi du 9 Germinal an V qui prévoyait sommairement la création de « contributions indirectes et locales » sous réserve d'approbation par le Corps Législatif en cas d'insuffisance des centimes additionnels. Plus explicites encore sont les lois du 27 Vendémiaire an VII rétablissant l'Octroi de Paris, et celle du 27 Frimaire an VIII relative aux octrois de province qui prévoient respectivement, la première : « qu'il sera perçu par la commune de Paris un octroi municipal et de bienfaisance spécialement destiné à l'acquit de ses dépenses locales », et la deuxième « qu'il sera perçu dans les communes des octrois municipaux dont le produit servira à l'acquit de leurs dépenses locales » ¹.

Ces lois « réalisaient ainsi du premier coup sur le système de l'ancien régime un progrès considérable. Désormais, l'Octroi était une recette exclusivement locale où l'état ne prenait aucune part » ².

Ce caractère fait l'objet d'affirmations renouvelées dans les lois et règlements postérieurs dont la plupart demeurent toujours en vigueur.

Le Décret du 17 mai 1809, véritable code des octrois, continue à considérer ces derniers comme une source de recettes pour les communes et confie aux autorités municipales leur perception et leur administration.

L'Ordonnance du 9 décembre 1814 « portant règlement sur les octrois » et qui en reste la charte fondamentale, définit avec précision « la localité » de l'impôt sous ses deux aspects essentiels. D'une part (Art. 5) « les octrois sont établis pour subvenir aux dépenses qui sont à la charge des communes ». D'autre part (Art. 11) « Aucun tarif ne pourra porter que sur les objets destinés à la consommation du lieu sujet ».

(1) et (2) V. TARDIT et RIPERT, « Traité des octrois municipaux », page 30 et s.

Enfin, la loi du 28 avril 1816 rendue en matière de contributions indirectes mais réglant également de nombreux points relatifs à l'Octroi « clôt la période intermédiaire qui a suivi le rétablissement de l'institution et donne à cet impôt tous les caractères qu'il a aujourd'hui » ¹.

Ces caractères se résument tous dans le principe de « localité » dont voici les principales applications.

Local, l'Octroi l'est d'abord dans sa création elle-même. Nous venons de voir en effet que l'initiative est passée en cette matière du pouvoir central à la commune, point de vue logique puisque c'est cette dernière qui est appelée à bénéficier seule du produit de l'impôt.

En conséquence, la loi du 28 avril 1816 précise que « lorsque les revenus d'une commune seront insuffisants pour ses dépenses, il pourra être établi — sur la demande du Conseil Municipal — un droit d'octroi sur les consommations ». Cette initiative qui s'exerce en matière de création s'applique également à la suppression et à l'organisation de l'Octroi. C'est en effet la commune qui propose à l'autorité supérieure la détermination du périmètre, celle du tarif et du règlement.

Parmi les objets soumis à l'initiative communale, nous retiendrons en particulier la détermination du périmètre. Ce dernier concrétise bien l'aspect local de l'Octroi puisqu'il ne peut s'étendre en principe au delà de l'agglomération elle-même. Organe de défense fiscale, à l'instar de l'enceinte qui jadis entourait la ville, il est un reste de l'époque où la cité vivait dans l'indépendance économique, corollaire souvent de son indépendance politique. Malgré les efforts accomplis pour faciliter les formalités en barrière, le périmètre reste toujours gênant et nous verrons combien cette gêne peut être sensible dans une agglomération à nombreux octrois suburbains comme la région parisienne.

Le caractère local de l'Octroi s'affirme en outre en ce qui concerne son assiette. Après une longue tradition, les lois et règlements sont, depuis le rétablissement de l'ins-

(1) TARDIT et RIPERT, « Traité des octrois municipaux », page 32.

titution, unanimes à déclarer que les taxes ne peuvent porter que sur les objets destinés à la consommation locale. C'est ce que décident en particulier les deux textes fondamentaux en la matière : l'Ordonnance du 9 décembre 1814 et la loi du 28 avril 1816. En frappant ainsi les objets consommés dans le lieu sujet, le but de l'Octroi est d'atteindre, à l'occasion du fait de consommation, des contribuables appelés à profiter de façon permanente ou temporaire des avantages qui leur sont offerts par la localité. Destiné à l'alimentation du budget local, l'Octroi ne peut avoir qu'une assiette locale. Le contraire équivaldrait en effet à faire supporter à des étrangers des charges, et en particulier l'entretien ou la création de services dont ils ne sont pas appelés à bénéficier. Cette corrélation entre l'impôt et le service est précisée par les textes avec un parallélisme évident : à l'article 5 de l'Ordonnance du 9 décembre 1814 : « les octrois sont établis pour subvenir aux dépenses qui sont à la charge des communes », correspond l'article 11 : « Aucun tarif d'octroi ne pourra porter que sur les objets destinés à la consommation locale ». La même relation est conservée par les articles 147 et 148 de la loi de 1816.

Ce caractère local de la consommation est fondamental. C'est en fonction de lui qu'ont été prévus dès le règlement du 17 mai 1809, et que sont encore fixés les moyens servant à exonérer les objets non destinés à la consommation du lieu sujet. Ces moyens sont le passe-debout, le transit et l'entrepôt dont nous verrons plus loin le fonctionnement.

La jurisprudence de son côté, n'a cessé de préciser les conséquences du principe et ses solutions sont passées notamment dans le décret du 12 février 1870 visant l'exonération de la consommation industrielle par l'intermédiaire de l'entrepôt.

Actuellement, l'Octroi n'impose strictement que la consommation locale à l'exclusion des objets de commerce général, de ceux ne faisant que traverser le lieu sujet ou

destinés à des travaux d'intérêt commun à plusieurs agglomérations.

Il résulte en somme de ce rapide examen historique et juridique de l'Octroi que ce dernier est par excellence un impôt local tant par ses limites géographiques et son organisation que par son assiette et l'affectation de son produit.

*
**

Ce caractère a pu rester longtemps compatible avec les conditions d'existence des villes et les besoins du commerce. Il devait fatalement se heurter aux nécessités de la vie moderne et des échanges. En effet, les agglomérations constituent de moins en moins des « monades » indépendantes pouvant vivre en marge du courant économique. La libre circulation de ce dernier est une nécessité. Or, l'Octroi, par son organisation locale est une entrave à cette circulation : il oblige à des arrêts en barrière, à des formalités de perception, à des visites. Il fait perdre du temps, et par suite apporte une charge sensible aux frais généraux de l'industrie et du commerce.

Cette situation qui résulte de l'existence de l'Octroi est encore plus ennuyeuse lorsque ce n'est pas un, mais une série d'octrois qui mettent obstacle au mouvement des personnes et des marchandises. Enfin les inconvénients maxima sont atteints quand les nombreux octrois envisagés sont contigus et font partie d'une même région économique présentant entre ses parties une intercirculation intense et complexe.

Or, ce cas type est réalisé. C'est celui de Paris et de son département. Outre la capitale, le département de la Seine comprend 80 communes dont 58, soit les $\frac{2}{3}$, comportent un octroi.

On imagine facilement les inconvénients qu'apportent ces nombreuses barrières à l'économie d'une région surpeuplée qui groupe les industries et les commerces les plus importants du pays.

Alors que l'on y constate plus que partout la multiplicité et l'intensité des courants économiques, alors que Paris tend de plus en plus à former avec les communes du département de la Seine et certaines autres des départements voisins une véritable région, une cinquantaine d'octrois gravitant autour du sien opposent à ce développement l'obstacle de leurs limites, la gêne de leurs formalités et la diversité de leurs réglementations.

Nous aurons à revenir sur les conséquences de cette situation unique. Nous devons en marquer seulement ici l'importance. Du point de vue économique, gêne à la circulation, mais aussi, obstacle à la libre concurrence, tels sont les inconvénients de l'émiettement des octrois dans le département de la Seine. En effet, de même que chaque octroi possède son périmètre, chacun comporte également son règlement, son tarif, son organisation particulière. Dans certaines communes les droits sont élevés, dans d'autres plus bas. Ici les abonnements d'entrepôt sont chers, là au contraire meilleur marché. Tel octroi, disposant d'un personnel suffisant comportera une surveillance sévère; tel autre témoignera de moindre rigueur. En général, toutes ces circonstances pourront contribuer à mettre les consommateurs ou les producteurs, suivant la commune considérée, dans une situation plus ou moins avantageuse que certains de leurs voisins ou de leurs concurrents.

A ces inconvénients d'ordre économique s'en ajoutent d'ordre fiscal. On sait que l'Octroi n'est d'un profit intéressant que si les frais de perception n'atteignent pas un taux trop élevé. Or il est acquis que ces frais sont beaucoup plus importants dans les communes à faible population agglomérée, et par suite de surveillance difficile, que dans d'autres. Le département de la Seine, nous le verrons, renferme plusieurs agglomérations de ce type. On peut dire que de tels octrois sont non seulement une gêne pour la circulation, mais aussi une faible ressource pour les communes. Il est par suite difficile de les laisser subsister, du moins dans leur forme actuelle.

Enfin et d'une manière générale, on peut appliquer à la dispersion de l'autorité administrative en ce qui concerne le cas spécial des octrois les reproches suivants adressés par M. François Latour, rapporteur général du Budget de la Ville de Paris, à l'organisation actuelle des services publics de la région parisienne.

« L'Administration y reste divisée entre les communes, les unes très petites, les autres très grandes, mais toutes égales au regard de la loi et indépendantes les unes des autres comme au temps où la région qui environne Paris était discontinue et formée d'un certain nombre de noyaux de population agglomérée, séparés par des espaces libres.

Aujourd'hui, nous sommes en présence de cette véritable anomalie que constitue au regard d'une agglomération unique, socialement et économiquement, une administration divisée en un grand nombre de centres de forces indépendantes. »¹

Obstacles économiques, inconvénients fiscaux et administratifs, telles apparaissent dans l'ensemble les conséquences de l'existence des 59 octrois du département de la Seine.

Leur suppression a été depuis longtemps envisagée soit par voie d'une disposition générale commune à tous les octrois de France, soit par une décision limitée aux seuls octrois de la Seine². Toutefois, comme on l'a souvent dit, le problème de la suppression de l'Octroi n'est qu'un pseudo-problème; la vraie question est celle de son remplacement. Or, moins actuellement que jamais, les communes du département accepteraient de se priver du bénéfice de cet impôt. La Ville de Paris d'abord tire annuellement de son octroi un produit moyen voisin du demi-milliard. Les autres villes du département bénéficient également de ce chef d'un revenu global d'environ 100 millions. On peut même, qui plus est, signaler de la part de

(1) Note au Conseil Général sur « l'aménagement de la région parisienne (1930), pages 27 et 28.

(2) Voir notamment Proposition Prevet du 30 juin 1920; Proposition de M. Fernand Laurent du 9 juin 1927.

certaines communes, un retour en faveur de la vieille institution.

C'est ainsi que, depuis 1930 seulement, se sont créés dans le département, les octrois de Bondy et d'Haÿ-les-Roses ainsi que celui de Drancy, ville importante de plus de 50.000 habitants.

Il faut trouver les raisons de cette vitalité non seulement dans la productivité de l'octroi, mais encore dans son indéniable souplesse qui lui permet de suivre au jour le jour le mouvement des transactions et en fait ainsi le pourvoyeur par excellence de la trésorerie municipale.

Les besoins impérieux de cette dernière joints aux qualités elles-mêmes de l'impôt ont fait échec jusqu'ici aux propositions de suppression.

Nous ne reprendrons pas, dans ces conditions, la question de l'abolition de l'Octroi, si controversée théoriquement et si difficile à réaliser dès que l'on envisage des moyens de remplacement.

Nous nous proposons seulement d'examiner si, tout en conservant cette forme d'impôt dans le département de la Seine, on ne pourrait pas l'adapter à la situation spéciale de l'agglomération parisienne.

Peut-on, en maintenant à l'Octroi sa destination et son assiette locales, en élargir le cadre, c'est-à-dire le périmètre, en normaliser l'organisation et le fonctionnement de façon à le rendre à la fois moins gênant et plus productif ?

Partant du statu quo, nous exposerons dans la première partie de ce travail le régime administratif et fiscal des octrois de la Seine.

Dans une deuxième partie nous étudierons un projet qui répond aux desiderata exprimés ci-dessus. Ce projet tendant à la création d'un octroi intercommunal a été présenté en 1923 par l'Administration Préfectorale au Conseil Général de la Seine. Il avait pour but de créer aux lieu et place de l'Octroi de Paris et des 49 octrois communaux existant alors dans le département, un seul et

unique octroi dont le périmètre aurait coïncidé approximativement avec les limites administratives du département et aurait été soumis à un règlement et à un tarif uniformes.

Enfin, dans une troisième partie, nous examinerons les solutions de ce projet dans leurs rapports avec les conditions actuelles du problème des octrois dans le Département.

PREMIERE PARTIE

LE REGIME ADMINISTRATIF ET FISCAL
DES OCTROIS DU DEPARTEMENT DE LA SEINE

Nous avons vu que le département de la Seine comportait outre l'octroi de Paris, 58 octrois de banlieue; au total donc 59 communes sur 81 sont dotées de cet impôt.

Avant tout examen de détail, il importe de remarquer que la situation des octrois dans le département est dominée par la dualité de la législation régissant, d'une part les octrois suburbains et, d'autre part, l'octroi de Paris.

D'une part, en effet, les octrois de la banlieue sont soumis aux règles communes à tous les octrois de France. Nous citerons parmi les textes principaux en la matière : la loi du 27 Frimaire, an VIII qui établit des octrois municipaux, l'Ordonnance du 9 décembre 1814 qui les organise sur les bases encore actuellement en vigueur, le décret du 12 février 1870 qui crée le régime des entrepôts industriels, enfin, les tarifs types intervenus de 1870 à 1927 pour arrêter et uniformiser les modalités d'application de l'impôt.

L'Octroi de Paris, au contraire, est, depuis son origine, soumis à une législation d'exception. Dans leur *Traité des Octrois Municipaux*, MM. TARDIT et RIPERT¹ écrivent : « Depuis qu'il a été rétabli par la loi du 27 Vendémiaire an VII, l'Octroi de la Ville de Paris a toujours fait l'objet de dispositions spéciales et la réglementation ordinaire ne lui est pas applicable ». Effectivement la loi de Vendémiaire an VII a rétabli l'Octroi de Paris avant même les octrois de province. L'Ordonnance — véritable texte organique — du 9 décembre 1814 est à Paris représentée par une Ordonnance du 23 décembre de la même année. Les matières réglementées par le Décret du 12 février 1870 sont régies par le Décret du 10 janvier 1873 organisant un régime spécial à la capitale des entrepôts commercial et industriel. Enfin, les tarifs types successivement en vigueur depuis 1870 ne sont pas applicables à Paris.

(1) *Loc. cit.*, page 450.

En définitive, on peut dire qu'il y a en matière d'octroi deux séries de textes : les uns pris spécialement pour l'Octroi de Paris, les autres pris pour les autres octrois et excluant formellement l'Octroi parisien.

Il importe, de prime abord, de signaler cette dualité qui n'est d'ailleurs pas spéciale en matière d'octroi puisque l'on sait que le régime administratif et financier de la Ville de Paris est soumis à une législation particulière.

Toutefois, si l'Octroi de Paris est régi par des textes d'exception, sa situation par rapport aux octrois de France est prépondérante. Elle l'est surtout par rapport aux autres octrois du département de la Seine qui font figure auprès de lui de satellites.

D'autre part, en raison de son importance même, l'Octroi de Paris comporte une organisation particulièrement poussée destinée à assouplir le plus possible le jeu de la vieille institution. Cette organisation ne pouvait manquer de servir de modèle aux partisans d'une réforme basée sur l'intercommunalisation.

Pour toutes ces raisons, nous exposerons au cours de cette première partie, d'abord l'organisation parisienne, puis celle des octrois de banlieue.

Nous examinerons ainsi successivement :

1° La répartition et la physionomie des communes à octroi du département de la Seine.

2° L'organisation et l'administration des octrois de ce département.

3° Leur règlement.

4° Leur tarif.

5°) Leur rendement.

CHAPITRE PREMIER

Répartition et physionomie des communes à octroi du département de la Seine.

Les communes à octroi du département de la Seine sont diversement réparties à l'intérieur de ce dernier. Suivant ses besoins, en effet, chaque localité recourt à ce genre d'impôt et s'entoure d'une barrière fiscale qui se superpose en principe à ses limites administratives. Il est difficile, sinon impossible, dans ces conditions de dégager les règles générales qui ont amené la création d'octrois dans une région déterminée et qui les ont fait exclure en d'autres lieux.

Toutefois, on peut se faire une idée suffisamment nette de la physionomie des octrois du département en les examinant sous l'angle de leur situation géographique et surtout par rapport à la population des communes assujetties.

La situation géographique montre d'abord, rayonnant autour de Paris, noyau central avec ses prolongements formés à l'Ouest par le Bois de Boulogne et à l'Est par celui de Vincennes, une série de communes limitrophes qui, à l'exception d'une seule, le Pré-Saint-Gervais, possèdent toutes des octrois.

Ces communes, véritables avancées de la capitale, sont pour la plupart des agglomérations très importantes : nous citerons ainsi en partant de l'Ouest : Suresnes, Neuilly, Levallois-Perret, Clichy, St-Ouen, St-Denis, Aubervilliers, Pantin, Bagnolet, Montreuil, St-Mandé, Ivry, Montrouge, Malakoff, Issy-les-Moulineaux et Boulogne.

Faisant suite à cette première zone, profonde d'envi-

ron 3 à 5 kms, nous trouvons une série d'octrois intermédiaires non limitrophes de Paris, ni des frontières du département. Au Nord-Ouest, dans la première boucle de la Seine, se situent les communes importantes de Pateaux, Courbevoie et Asnières, à l'Est celles de Romainville, Noisy-le-Sec, St-Maurice, Maisons-Alfort, Alfortville. Au Sud, région de plus large dimension, nous trouvons une véritable poussière d'octrois enclavés tels que Châtillon, Bagneux, Sceaux, Haÿ-les-Roses, Plessis-Robinson, à côté d'autres agglomérations plus étendues comme Thiais, ou à la fois plus vastes et plus peuplées, comme Vitry ou Clamart.

Déjà cependant, dans cette zone intermédiaire apparaissent des communes sans octroi : Au Nord, Bobigny et la Courneuve et au Sud en particulier, Villejuif, Bourg-la-Reine, Fontenay-au-Roses.

Enfin, une troisième zone est constituée par les octrois de la périphérie du département. On y trouve successivement : au Nord-Ouest, s'appuyant à la partie supérieure de la boucle de la Seine, les communes importantes de Nanterre et de Colombes. Au Nord et au Nord-Ouest, Stains Drancy et Bondy ; à l'Est, le Perreux, Champigny et Saint-Maur-des-Fossés ; au Sud, Créteil, Choisy-le-Roi, Orly, puis Antony, Chatenay-Malabry et Clamart.

On doit noter que c'est dans cette partie du département la plus éloignée de Paris que se trouvent les plus nombreuses communes dépourvues d'octroi (16 sur 22). Nous citerons : au Nord, Gennevilliers, Epinay, Villetaneuse, Pierrefitte, Dugny ; Pavillons-sous-Bois, Villemonble, Rosny, Bry-sur-Marne à l'Est ; au Sud, Bonneuil-sur-Marne, Rungis et Fresnes.

La détermination géographique des communes à octroi comporte en elle-même peu d'enseignements. Elle doit être envisagée surtout dans ses rapports avec la situation démographique des communes considérées.

C'est le point de vue capital.

En effet, ce qui importe en matière d'octroi, c'est moins l'étendue d'un territoire que la répartition de la popula-

tion à l'intérieur du périmètre. Pour que l'impôt soit productif, il faut que la population agglomérée atteigne une certaine densité. La dispersion des habitants sur un grand espace rend la surveillance très difficile, accroît par suite les frais de perception et diminue en définitive le produit.

Or, à ce point de vue, les communes de la Seine sont loin de présenter les mêmes caractères. Nous ne pouvons mieux l'exposer qu'en classant ces dernières suivant les catégories du tarif général, lequel, nous le verrons, base l'importance des droits sur celle de la population.

La 6^e catégorie du Tarif comprend les villes supérieures à 100.000 habitants. Seul, dans la Seine, Paris est compris dans cette catégorie avec, d'après le recensement de 1931, une population de 2.871.039 habitants pour une superficie de 10.402 Hab. 32, ce qui représente 276 habitants à l'hectare. Paris apparaît donc avec évidence comme le type même de l'agglomération à grande densité.

La 5^e catégorie comprend les villes de 50.000 à 100.000 habitants qui sont au nombre de 13 :

VILLES	POPULATION	SUPERFICIE	DENSITÉ
Boulogne	84.898 H.	708 Ha	120
St-Denis	81.000	1.156	70
Levallois	69.353	242	287
Montreuil	68.600	900	77
Asnières	64.113	477	134
Clichy	55.502	285	195
Colombes	55.350	795	69
St-Maur	55.116	1.126	50
Aubervilliers . .	55.061	510	108
Courbevoie . .	54.000	374	144
Neuilly	51.972	572	90
St-Ouen	51.500	463	111
Drancy	51.274	763	67

Nous notons dans cette catégorie la présence des très importantes communes périphériques que nous avons déjà signalées, telles que Neuilly, Boulogne, Aubervilliers et St-Ouen, celle aussi de communes à forte densité de popu-

lation comme Levallois qui compte 287 habitants à l'hectare. Si d'autres villes comme St-Maur ou St-Denis accusent seulement une densité de 50 et 70 habitants, on doit remarquer toutefois qu'elles comportent le périmètre le plus étendue de leur catégorie.

Dans l'ensemble, il s'agit donc de communes à forte population agglomérée.

La 4^e catégorie (Villes de 20.000 à 50.000 habitants) groupe les 24 octrois ci-après :

VILLES	POPULATION	SUPERFICIE	DENSITÉ
Ivry	47.950 H.	571 Ha	84
Vincennes ...	45.600	348	131
Nanterre	43.574	1.220	36
Vitry	41.082	1.179	34
Issy	40.572	518	80
Puteaux	37.412	331	113
Pantin	36.884	535	69
Maisons-Alfort.	31.097	566	54
Montrouge ...	30.545	193	158
Fontenay-sous-Bois	29.928	765	40
Clamart	29.860	857	35
Alfortville ...	28.283	330	86
Bagnolet	27.512	305	90
Suresnes	26.884	336	80
Malakoff	26.843	215	125
Choisy	26.836	532	50
Champigny ..	26.600	1.133	23
Bois-Colombes.	25.300	190	132
Le Perreux ..	23.325	364	54
La Garenne ..	22.735	179	127
Noisy-le-Sec .	22.027	502	40
Saint-Mandé .	21.244	245	87
Charenton ...	21.070	400	52
Nogent-sur-Marne	20.697	351	59

Il s'agit encore dans cette catégorie, de communes importantes, présentant dans l'ensemble un caractère urbain dominant. Certaines d'entre elles, comme Montrouge, com-

portent une densité de population égale à celle des plus fortes communes de la cinquième catégorie. Toutefois, à côté de ces agglomérations, d'autres accusent déjà une densité inférieure à 50 habitants à l'hectare. C'est le cas de Fontenay-sous-Bois, de Choisy, de Clamart, de Champigny, toutes villes qui présentent à côté de masses de population agglomérée, des zones moins peuplées, occupées par des espaces libres ou des bois. Par rapport aux communes précitées, ces dernières ont, suivant leurs parties, soit un caractère urbain, soit un caractère rural.

Ce dernier caractère déjà sensible dans la 4^e catégorie des communes à octroi, se remarque dans la 3^e et à plus forte raison dans la 2^e et dans la 1^{re} catégories, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

VILLES	POPULATION	SUPERFICIE	DENSITÉ
3 ^e Catégorie.			
Bondy	19.800 H.	543 Ha	36
Vanves	19.066	210	90
Les Lilas	18.773	113	166
Romainville .	18.388	268	68
Antony	17.600	959	18
Kremlin	17.540	140	125
Arceuil	16.781	215	78
Gentilly	15.253	130	117
Joinville	14.870	335	44
Stains	14.500	534	27
Cachan	12.578	272	46
St-Maurice ..	11.425	125	91
Créteil	11.047	1.136	10
2 ^e Catégorie.			
Châtillon	9.640	284	33
Bagneux	8.486	506	17
Sceaux	7.865	326	24
Thiais	7.080	632	11
Orly	5.488	664	8
Haÿ-les-Roses.	6.225	390	16
Plessis-Robinson	4.650	341	13,5
1 ^{re} Catégorie.			
Chatenay-Malabry	3.634	660	5

La 3^e catégorie contient donc sur 13 communes, 5 dont la population est inférieure à la densité de 50 habitants à l'hectare. Trois d'entre elles, Antony, Stains et Créteil présentent une population d'importance moyenne répartie sur de très grands espaces. Le cas type est celui de Créteil dont les habitants se groupent le long de la route nationale alors que la majeure partie de la commune comprend un plateau sur lequel vit une population disséminée.

La 2^e et la 1^{re} catégories comportent enfin des communes de faible population de type principalement rural. Ces communes, situées toutes au Sud de la capitale, comprennent de vastes terrains où les industries sont peu nombreuses et remplacées par des cultures ou par des lotissements.

En somme, il ressort de cet examen, sinon certaines règles fixes, du moins quelques particularités communes aux diverses localités du département.

Nous noterons :

1^o La présence aux abords de Paris des communes à octroi les plus importantes, communes, en général, à forte population agglomérée.

2^o Nous observons, au contraire, que les communes plus éloignées, et en particulier celles du Sud, présentent une population plus disséminée et possèdent souvent un caractère rural prédominant.

3^o Enfin, nous constatons aux limites du département et dans le nord de ce dernier en particulier, la présence des communes sans octroi.

CHAPITRE II

Organisation et administration des octrois de la Seine.

L'organisation et l'administration des octrois du Département de la Seine comportent, ainsi que nous l'avons annoncé, des différences sensibles suivant que l'on considère l'Octroi de Paris ou les octrois de banlieue.

SECTION I

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DE L'OCTROI DE PARIS.

Article I.

Organisation.

L'octroi étant un impôt communal, c'est à Paris comme en province le Conseil Municipal qui possède l'initiative de son organisation, de son règlement et de son tarif. Cette initiative s'y trouve cependant particulièrement limitée, en raison de la non applicabilité à la capitale des dispositions de la loi organique municipale du 5 avril 1884. Paris reste par suite soumis, en ce qui concerne l'administration communale et celle de l'octroi en particulier, à la loi du 24 juillet 1867 qui fixe les conditions d'établissement, de prorogation, de modification et de suppression des taxes et des règlements d'octroi.

Cette loi, dans son ensemble, restreint les pouvoirs du Conseil Municipal. En matière d'octroi, elle soumet ses

délibérations à l'approbation de l'Administration supérieure dans un grand nombre de cas.

Ces derniers peuvent se ramener à 3 catégories, et l'on peut distinguer :

1° Les délibérations soumises à l'approbation du Gouvernement.

2° Les délibérations soumises à l'approbation préfectorale.

3° Les délibérations exécutoires par elles-mêmes sous réserve d'annulation par le Préfet.

Les premières de ces délibérations concernent les actes les plus graves de l'existence de l'Octroi :

Elles visent :

a) toutes les modifications au règlement ou au périmètre;

b) l'assujettissement aux droits d'objets non encore imposés;

d) l'établissement ou le recouvrement d'une taxe excédent le maximum fixé par le tarif général.

En somme, toute modification au statut, à l'étendue de l'octroi, toute aggravation importante de taxe doivent être soumises à l'approbation du Gouvernement qui statue par décret rendu en Conseil d'Etat.

Les délibérations du Conseil municipal sont au contraire soumises à l'approbation préfectorale dans les cas suivants (art. 10).

a) prorogation pour plus de 5 ans des taxes additionnelles existantes;

b) augmentation au-delà d'un décime des taxes portant sur des marchandises comprises au tarif général et n'excédant pas les maxima fixés par ce dernier.

Enfin, sont exécutoires par elles-mêmes (art. 9) dans les conditions déterminées par l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837 — c'est-à-dire sous réserve d'annulation par le Préfet pour violation de la loi — les délibérations du Conseil municipal concernant :

a) la suppression ou la diminution des taxes d'octroi;

b) la prorogation des taxes principales d'octroi pour 5 ans au plus;

c) l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour 5 ans au plus.

Toutefois la prorogation et l'augmentation des taxes ne peuvent encore dans ce cas être décidées que si ces dernières portent sur des marchandises comprises au tarif général et n'excèdent pas les maxima fixés par ce dernier.

En résumé, les pouvoirs du Conseil Municipal augmentent à mesure que diminue l'importance des modifications à apporter soit au règlement, soit au tarif de l'Octroi.

De plus, dans tous les cas où l'intervention d'un décret n'est pas nécessaire, l'initiative du Conseil Municipal doit s'inscrire dans les limites fixées par le tarif général. Toute décision outrepassant ces dernières n'est exécutoire qu'avec l'approbation gouvernementale.

En somme la classification ci-dessus repose toute entière sur l'existence d'un tarif général. Ce dernier constitue une mesure de rationalisation de l'octroi et a pour but, sur toute l'étendue du territoire, de fixer les objets soumis aux droits et de proportionner les maxima des taxes à l'importance de la population. Le tarif auquel se référait la loi du 24 juillet 1867 devait être celui du 12 février 1870, lui-même suivi de ceux des 13 août 1919 et 1^{re} juillet 1927. Or, tous ces tarifs généraux en vigueur en province ont été déclarés expressément inapplicables à Paris.

Fallait-il dans ces conditions, conserver les règles de compétence ci-dessus, nonobstant les limites fixées par le tarif général ? Devait-on au contraire, en l'absence de ce dernier, soumettre les délibérations du Conseil à l'approbation gouvernementale ?

C'est à ce dernier système que s'est rangée la pratique parisienne. En définitive, les délibérations du Conseil municipal de Paris, en matière d'octroi ne sont exécutoires qu'en ce qui concerne la suppression ou la diminution des

taxes à condition cependant qu'il y ait accord avec le Préfet de la Seine sur l'opportunité de la mesure.

Dans tous les autres cas, destinés à rendre en quelques sorte « la condition pire », le Conseil reste soumis à la tutelle de l'administration supérieure qui statue par le moyen de décrets rendus en Conseil d'Etat.

Ces règles fondamentales d'organisation s'accompagnent également d'un mode d'administration particulier.

Article II

Administration.

L'Octroi de Paris est constitué en « régie simple » sous l'autorité immédiate du Préfet de la Seine et sous la surveillance du Directeur général des Contributions Indirectes (art. 1^{er} de l'ordonnance du 22 juillet 1931).

Il comprend :

— Un Conseil d'Administration constitué par le Directeur, nommé par le Ministre des Finances et par 3 Régisseurs désignés par le Ministre de l'Intérieur.

— Une Administration Centrale.

— Un Service actif chargé d'assurer la surveillance, de recevoir et de vérifier les déclarations.

— Un Service des Recettes chargé de l'assiette et du recouvrement des droits.

— Des Services de Contrôle et de Répression de la fraude.

Le Directeur en sa qualité de Président du Conseil d'Administration reçoit la correspondance et donne les ordres d'urgence (art. 3 de l'ordonnance du 22 juillet 1831). Les régisseurs sont chargés chacun d'une partie spéciale du service déterminée par le Préfet (même ordonnance, art. 4).

Le Conseil d'Administration donne son avis sur les matières importantes et notamment sur les transactions et les instances à suivre devant les tribunaux. Il délibère sur toutes les mesures concernant l'administration, la perception, la comptabilité et prépare annuellement le budget le-

quel, après présentation au Préfet, doit être soumis au vote du Conseil Municipal (art. 5 et 6, même ordonnance).

Il dresse, en particulier, les listes de présentation pour les divers emplois auxquels il est pourvu par le Préfet de la Seine.

L'Administration Centrale prépare les décisions des diverses autorités compétentes en matière d'octroi (Directeur, Conseil d'Administration, Préfet, etc...). Elle étudie les questions théoriques soulevées par l'organisation et le fonctionnement du service; elle contrôle les organes d'exécution et règle les difficultés courantes. Son personnel (supérieur : chefs de bureau, sous-chefs, rédacteurs; subalterne : commis, expéditionnaires, dactylographes) s'élève, en 1935, à 94 employés.

Le service actif assure la surveillance, reçoit et vérifie les déclarations. Il est partagé entre 4 divisions (Nord, Est, Sud, Ouest) ayant chacune à leur tête un Inspecteur. Ces divisions se subdivisent en circonscriptions placées sous l'autorité d'un contrôleur. Ces circonscriptions, au nombre de 16 sur la ligne, se décomposent elles-mêmes en postes, lesquels sont établis en tous les points par où peuvent s'effectuer des introductions dans Paris, ou des sorties de marchandises donnant lieu à des remboursements de droits. Ces postes, placés sous l'autorité de brigadiers comportent également des sous-brigadiers et des commis-ambulants et constituent les cellules essentielles de la surveillance les plus directement en contact avec le contribuable.

Jusqu'à ces dernières années, la surveillance aux postes était grosse consommatrice de personnel. En effet, des vigies permanentes étaient maintenues à tous les points d'introduction ainsi que dans les postes de l'intérieur (abattoirs, gares, entrepôts). Tous les chargements subissaient ainsi la visite réglementaire. Cette organisation coûteuse est actuellement remplacée par un service d'ensemble comprenant outre le service fixe, un personnel mobile de surveillance.

Ce dernier est constitué par une brigade mobile centrale scindée elle-même en deux formations distinctes. L'une, la

brigade automobile assure une surveillance permanente sur tout le pourtour du périmètre, à la manière des brigades mobiles de douaniers le long de la frontière, l'autre est chargée du renforcement du contrôle aux portes ou des sondages jugés utiles par les divers bureaux de l'Administration.

A ces deux éléments, fixe et mobile, du service actif s'ajoutent quatre contrôles d'entrepôt groupés en 4 divisions et un service dit « du pied d'œuvre » comprenant des agents chargés de la perception des droits sur les matériaux imposables du fait de leur incorporation dans la construction immobilière.

Ces divers éléments du service actif comportent pour le service de la ligne 1.422 agents, y compris les brigades d'entrepôt et du pied d'œuvre, et pour la brigade mobile 84 employés, soit au total 1.506.

Le service des écritures a pour mission d'asseoir et de recouvrer les droits. Il comporte un certain nombre de recettes classées suivant leur importance, en bureaux sous-auxiliaires, bureaux auxiliaires et recettes principales. Ces dernières sont au nombre de 11 et sont dirigées par un Receveur responsable pécuniairement de ses opérations et de celles des bureaux auxiliaires rattachés à sa recette. Ce receveur est lui-même un comptable subordonné du Receveur Municipal, Trésorier de la Ville de Paris, qui centralise seul toutes les recettes de l'Octroi. Cette centralisation a lieu au moyen de mandats souscrits à l'ordre de la Banque de France qui se charge de l'encaissement dans les recettes et du versement à la Caisse municipale.

Les employés des recettes, qui comprennent, outre le receveur, des chefs et sous-chefs commis, des commis principaux et adjoints, sont au nombre de 347.

Enfin le service de contrôle et de repression de la fraude est représenté au siège de l'Administration Centrale par la brigade dite « de la Surveillance Générale ». Le rôle de cette dernière est de rechercher la fraude au moyen des indications qui lui sont fournies. Elle opère en particulier aux Halles Centrales par le moyen de rapprochements

d'écritures. Enfin, elle joue un rôle de contrôle de nuit sur les postes et poursuit les enquêtes les plus délicates qui lui sont confiées par les bureaux de l'Administration.

Elle comprend un inspecteur, 6 contrôleurs, des brigadiers, des sous-brigadiers et des commis ambulants, soit au total 16 employés.

En général, le personnel des divers services de l'Octroi s'établit en 1935 à 2.005 employés.

Tous ces agents, quels qu'ils soient, sont rétribués sur les fonds du Budget municipal. Ils sont en outre tributaires de la Caisse des Retraites des employés de la Préfecture de la Seine et des Administrations annexes qui est actuellement régie par le Décret du 4 mai 1922.

Le nombre des pensionnés est actuellement de 3.794.

SECTION II

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DES OCTROIS DE BANLIEUE

Article I.

Organisation.

Les règles d'organisation des octrois de banlieue diffèrent sensiblement en droit et surtout en fait de celles en vigueur à Paris. C'est, en effet, non plus la loi municipale du 24 juillet 1867, mais celle plus libérale du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 13 août 1926, qui leur est applicable. Nous avons vu que pratiquement les délibérations du Conseil Municipal de Paris en matière d'octroi, n'étaient exécutoires par elles-mêmes qu'au cas de suppression ou de diminution des taxes. En banlieue comme en province, la force exécutoire des délibérations du Conseil Municipal est ainsi réglée :

Sont soumises au Gouvernement qui statue par décret rendu en Conseil d'Etat, les délibérations visant les cas suivants :

— création d'un octroi;

- établissement primitif du régime des octrois;
- modifications au règlement ou au périmètre lorsqu'elles dérogent aux règles générales du règlement type;
- établissement ou recouvrement de taxes portant sur des objets non compris au tarif général ou excédant le maximum fixé par ce tarif.

Sont soumises à l'approbation du Préfet les délibérations ayant trait :

- à l'augmentation ou à la prorogation pour une période de plus de 5 ans des taxes établies conformément aux dispositions du tarif général;
- à la suppression de l'octroi.

Sont enfin exécutoires par elles-mêmes, sans aucune approbation ni avis, les délibérations visant la prorogation ou l'augmentation de taxes pour 5 ans au plus, à condition toutefois que les taxes ainsi prorogées ou augmentées n'excèdent pas le maximum déterminé par le tarif général et ne portent sur d'autres objets que ceux compris dans ce tarif.

Il en est de même pour les délibérations tendant à la diminution ou à la suppression des taxes, à la modification dans la limite du règlement type, du règlement ou du périmètre existant.

Cette législation est en droit plus libérale que celle de Paris. Dans la mesure où elles respectent le règlement type du 29 décembre 1926 ainsi que le tarif type du 1^{er} juillet 1927, les communes sont, du moins pour les actes ne présentant pas une exceptionnelle gravité, maîtresses de leur octroi.

En fait la différence entre les deux régimes est encore plus grande. Soumis pratiquement au régime des décrets, alors que la banlieue n'y est qu'exceptionnellement assujettie, on peut actuellement dire que l'Octroi de Paris est étroitement centralisé, et que les octrois de banlieue sont, et dans une large mesure, autonomes.

Article II.

Administration des octrois de banlieue.

L'octroi est administré suivant le mode fixé par le Conseil municipal, sous l'autorité du Maire et sous la surveillance de la régie des Contributions Indirectes.

A ce point de vue les Conseils municipaux ont le choix entre les modes de gestion suivants :

— la régie simple, dans laquelle le Maire administre directement l'octroi avec le concours de préposés spéciaux et d'agents, fonctionnaires de l'Administration;

— la ferme, c'est-à-dire l'adjudication de l'octroi à un particulier qui encaisse les droits à charge toutefois de se conformer au règlement et au tarif et de verser à la Caisse municipale une somme forfaitaire basée sur le montant présumé des perceptions.

— la régie intéressée qui « consiste à traiter avec un régisseur à la condition d'un prix fixe et d'une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abandonnée pour les frais » (Art. 104 du Décret du 17 mai 1809);

— enfin, l'abonnement avec la Régie des Contributions Indirectes qui consiste à remettre la gestion de l'octroi aux Contributions Indirectes moyennant le versement par la commune d'une somme convenue dans l'acte d'abonnement.

De ces divers régimes, la régie est actuellement le plus en faveur. Les octrois de la Seine, en particulier, présentent sur le choix du mode de gestion une unanimité complète. Comme Paris, et vraisemblablement même à l'exemple de la capitale, tous sont actuellement exploités en régie directe.

Cette régie présente cependant avec la régie parisienne des différences notables : alors que l'Octroi de Paris est administré par un fonctionnaire « le Directeur de l'Octroi » lui-même assisté d'un Conseil d'Administration, la gestion des octrois de banlieue comme celle des octrois de

provinces est assurée directement par le Maire, autorité élue, chargée personnellement de cette gestion (art. 121 de la loi du 9 décembre 1814 et 147 de la loi du 28 avril 1816). Toutefois, bien que le Maire ait qualité pour administrer l'octroi, il peut déléguer ses fonctions à l'un de ses adjoints ou à un Conseiller municipal. Il peut être secondé dans sa gestion par un préposé en chef qu'il désigne d'accord avec le Préfet et le Directeur des Contributions Indirectes.

Les pouvoirs des maires de banlieue en matière d'octroi comprennent les attributions partagées à Paris entre le Directeur de l'Octroi, les régisseurs et le Conseil d'Administration.

Ils surveillent la perception, mandatent les dépenses, suivent les actions judiciaires, statuent sur les demandes d'admission à l'entrepôt, transigent sur les condamnations, sauf l'approbation du Préfet.

Toutefois, en banlieue comme à Paris, les maires ne peuvent agir que sous l'autorité du Préfet de la Seine et la surveillance des Contributions Indirectes.

Le droit de surveillance du Préfet se manifeste par des contrôles de la perception et de la dépense, par des approbations diverses notamment en matière de transaction. Le droit de contrôle est très large; la loi du 28 avril 1816 dans son art. 147 n'y a pas apporté de limites et l'on doit admettre, en l'état de ce texte et de la jurisprudence, que le Préfet a un droit général de réformation sur les actes des maires en matière d'octroi.

Enfin, de même que l'Octroi de Paris est placé sous la surveillance du Directeur général des Contributions Indirectes, les octrois de banlieue sont soumis au contrôle de la direction départementale des Contributions Indirectes de la Seine. Ce contrôle porte en particulier sur la fixation du mode et de la forme de leur comptabilité ainsi que sur la vérification de leurs écritures (états de recettes et de dépenses). C'est par excellence le contrôle technique.

L'organisation du service est loin d'être aussi poussée en banlieue qu'à Paris. Le personnel dont disposent les communes est en outre très différent suivant que l'on con-

sidère les communes très importantes de la 5^e catégorie ou celles de la 3^e et surtout de la 2^e catégorie. Alors par exemple que St-Denis (81.000 habitants) compte 40 employés, Montrouge (30.545 habitants) n'en compte que 11, Arcueil (16.781 habitants) que 6 et Orly (5.488 habitants) que 2.

Toutefois, dans l'ensemble on peut distinguer les catégories suivantes d'employés :

1^o Le préposé en chef nommé par le Préfet (D. 25 mars 1852) sur une liste de 3 candidats établie par le maire et soumise au Directeur des Contributions Indirectes. Dans certaines communes ce fonctionnaire prend le titre de directeur de l'octroi. C'est lui qui dirige le service, surveille les agents, les perceptions et la comptabilité.

2^o Les préposés ordinaires nommés par le Préfet sur la présentation du maire; ces agents surveillent les mouvements de la matière imposable, constatent les contraventions, liquident les droits et tiennent la comptabilité. Ils sont soumis à l'obligation du serment. Certains d'entre eux, les receveurs, sont chargés du recouvrement des produits. Ils sont assujettis au versement d'une consignation qui est fixée par le Directeur des Contributions Indirectes du département à raison du quarantième brut de la recette présumée. (Lois des 6 décembre 1897 et 24 janvier 1898). Ils versent périodiquement, en principe tous les 5 jours au moins, les produits des bureaux d'octroi dont ils ont la charge entre les mains du Receveur Municipal, seul comptable des recettes.

A ces divers agents s'ajoutent un nombre variable d'auxiliaires.

Le nombre des employés en service dans les octrois de banlieue s'établissait ainsi en 1934 pour l'ensemble du département :

Communes de la 5 ^e catégorie	313
— — 4 ^e —	243
— — 3 ^e —	79
— — 2 ^e —	19
— — 1 ^{re} —	3
soit au total	657

Enfin, ces employés sont, suivant les cas, tributaires dans la commune de la Caisse générale des retraites ou de la Caisse spéciale qui peut être établie par décret en Conseil d'Etat sur la demande des municipalités au profit des préposés d'octroi.

CHAPITRE III

Le règlement des octrois du département de la Seine.

Le règlement est la charte légale de l'Octroi. « C'est l'acte qui définit les droits de la ville et les obligations des redevables et qui détermine les conditions dans lesquelles seront perçues les taxes » ¹. Il fixe notamment le périmètre, le nombre et l'emplacement des bureaux, leurs heures d'ouverture, les formalités à observer tant par les employés que par les redevables, le mode de constatation et de répression des contraventions ainsi que les pénalités encourues. Il définit également les obligations diverses relatives aux objets introduits de l'extérieur ou à ceux fabriqués dans le lieu sujet. Il indique enfin la procédure à suivre en matière de passe-debout, de transit et d'entrepôt.

Délibéré en Conseil Municipal, le règlement, comme nous l'avons vu, ne peut être établi qu'avec l'approbation d'un décret rendu en Conseil d'Etat.

Sa présentation diffère suivant que l'on considère l'octroi de Paris ou les octrois de banlieue. Ces derniers comportent en effet un règlement unique contenant l'ensemble des règles de perception alors que les dispositions applicables à Paris sont réparties entre divers textes législatifs ou réglementaires dans lesquels elles doivent être recherchées.

Le règlement unique existant dans les communes de banlieue doit, en outre, reproduire certaines dispositions fondamentales contenues dans le règlement type des oc-

(1) DE FOUCHIER, Cf. Manuel pratique alphabétique des communes, page 681.

trois annexé au décret du 29 décembre 1926. Ce règlement constitue un modèle destiné à faciliter la tâche des municipalités et dans lequel ne sont laissées en blanc que les indications essentiellement variables. On peut le considérer comme la codification des textes principaux régissant l'Octroi et en particulier des dispositions de l'Ordonnance du 9 décembre 1811, de la loi du 28 avril 1816 et du Décret du 12 février 1870.

Ce règlement, déclaré inapplicable, à Paris a non seulement pour but de normaliser une législation touffue, mais encore de limiter l'action des diverses autorités compétentes en matière d'octroi. C'est ainsi que les délibérations des Conseils Municipaux de banlieue sont soumises à l'approbation par décret lorsque les modifications au règlement dérogent aux dispositions du règlement type. Lorsque ces modifications s'exercent dans le cadre du règlement, elles font au contraire l'objet de délibérations exécutoires par elles-mêmes.

Après avoir étudié les mesures réglementaires applicables à Paris, nous examinerons l'ensemble des dispositions prévues par les règlements de banlieue en ce qui concerne le périmètre, les règles de perception et le crédit des droits.

SECTION I

LE RÉGIME PARISIEN.

Article premier.

Le Périmètre.

Le périmètre de l'Octroi s'est forcément trouvé lié à l'histoire même et au développement de la capitale. Après avoir été étendu par la loi du 16 juin 1859 jusqu'aux nouvelles limites de cette dernière, c'est-à-dire jusqu'au glacis des fortifications, le périmètre comprend actuellement la

zone des servitudes militaires dépendant auparavant des communes de banlieue et rattachées à la Ville de Paris par les décrets des 19 mars et 3 avril 1925. Le périmètre englobe donc les nouvelles limites de Paris y compris le Champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux et le Bois de Vincennes. La superficie ainsi délimitée est de 10.402 ha 32.

Article II

Règles de perception.

La perception de l'impôt d'octroi est, à Paris comme partout ailleurs, basée sur la déclaration du redevable, vérifiée par le service. Les règles fixées en la matière par l'Ordonnance organique de 1814 s'appliquent dans l'ensemble à l'Octroi de Paris en vertu de l'Ordonnance du 23 décembre de la même année prévoyant que « les dispositions de notre Ordonnance du 9 de ce mois seront observées pour l'Octroi de Paris en tout ce qui n'est pas contraire à la présente ».

Par suite, la perception s'opère soit lors de l'introduction des marchandises dans le périmètre, soit à l'intérieur pour les objets fabriqués dans le lieu sujet, soit enfin à pied d'œuvre en vertu du Décret du 30 août 1926 particulier à la capitale.

I. — *Cas de la perception à l'entrée.* — Conformément à l'article 28 de l'Ordonnance de 1814, tout porteur ou conducteur d'objets assujettis à l'Octroi est tenu, avant de les introduire, d'en faire la déclaration au bureau et d'acquitter les droits immédiatement. La déclaration doit être soutenue le cas échéant, par la production des lettres de voiture, connaissements, chartes-parties, acquits à caution qui seraient en la possession du voiturier.

La règle générale est donc que le recouvrement s'effectue au comptant. Toutefois, en dehors du cas de l'entrepôt, que nous exposerons ci-après, cette règle subit à Paris certaines exceptions motivées par les besoins du

commerce et destinées à réduire l'attente aux portes. Des crédits sont consentis et l'on peut citer :

Le crédit de 6 mois, le plus ancien ¹, accordé aux transporteurs par eau de matériaux et de combustibles. Le règlement a lieu par « billets marchands » sortes d'obligations cautionnées souscrits à l'ordre du Receveur municipal et portant l'aval de deux marchands au moins.

Le crédit de 24 heures pour les transports de viandes à destination des abattoirs.

Le crédit de semaine établi au profit du commerce général moyennant un dépôt préalable en numéraire. Les droits dans ce régime peuvent en outre, être payés par chèque ou par bons de virement, à charge par le redevable de présenter deux cautions solvables.

De ces facilités de crédit, peut être rapproché le système des cartes d'abonnement de chasseurs qui permettent, moyennant le versement d'une somme forfaitaire, d'introduire sans formalités une quantité déterminée de gibier.

La perception est assurée par les divers bureaux placés en principe à chaque entrée de Paris ainsi que dans les gares les ports et les abattoirs. Les employés ont le droit, après interpellation de faire sur les bateaux, voitures et autres moyens de transport toutes les visites, recherches et perquisitions nécessaires, soit pour s'assurer qu'il n'existe rien de soumis aux droits, soit pour reconnaître l'exactitude des déclarations.

Les divers postes (entrées de Paris, ports, gares, abattoirs) sont actuellement au nombre de 205 groupés comme nous l'avons vu en 4 divisions territoriales.

Leur régime et leur composition est variable suivant leur importance. Certains postes ne comportent en effet qu'une surveillance intermittente dans les points sans intérêt pour la perception. D'autres ne sont ouverts que le jour et interdits pendant la nuit aux introducteurs d'objets taxés. D'autres enfin, plus fréquentés, sont occupés par

(1) V. arrêtés des 24 janvier 1801, 23 août 1806, 27 mars 1821, 19 décembre 1839, 4 avril 1873.

un personnel de garde permanent. Un poste comme la Porte de Versailles qui entre dans cette catégorie est composé : d'un brigadier, d'un sous-brigadier, de 2 commis-ambulants de jour et un de nuit, et pour le service sédentaire d'un sous-chef commis, d'un commis et d'un commis-adjoint chargés des écritures. La Porte de Courcelles où le service de nuit a été supprimé ne comporte au contraire que 2 sous-brigadiers; quant à la plupart des grilles du Bois de Boulogne, elles ne font l'objet que d'une surveillance intermittente.

Après avoir soumis ainsi qu'on l'a vu tous les chargements à la visite, l'Administration ne procède plus actuellement que par épreuves comme en matière de douane. C'est le brigadier ou le chef de poste qui indique quels sont les chargements à vérifier et qui donne des instructions pour la visite.

II. — *Cas de la perception à l'intérieur.* — La perception s'opère à l'intérieur pour les objets produits dans le lieu sujet.

Cette règle a pour but, l'impôt d'octroi n'ayant aucun caractère protecteur, de placer sur un pied d'égalité les producteurs de l'extérieur et ceux qui sont établis à l'intérieur du périmètre.

Conformément à l'article 36 de l'Ordonnance du 9 décembre 1814, toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du rayon de l'Octroi des objets soumis aux droits est tenue d'en faire la déclaration, si elle ne réclame la faculté de l'entrepôt.

Les préposés de l'Octroi peuvent reconnaître à domicile les quantités récoltées, préparées ou fabriquées et faire toutes les vérifications nécessaires pour prévenir la fraude. A défaut de paiement du droit, il est décerné contre les redevables des contraintes qui sont exécutoires nonobstant opposition.

C'est ainsi que sont passibles de la taxe toutes les préparations ou fabrications effectuées par des industriels ou

des artisans non admis au bénéfice de l'entrepôt industriel (vinaigres, conserves par exemple).

L'Administration exige une déclaration au fur et à mesure de la fabrication et dès que l'objet assujéti a pris une individualité déterminée.

Un crédit de 10 jours est pratiquement accordé à cette catégorie d'industriels pour le paiement des droits.

III. — *Cas de la perception à pied d'œuvre.* — Cette sorte de perception, particulière à Paris, s'applique aux matériaux de construction. Certains d'entre eux, comme le cuivre, le bronze ou certains fers et aciers de forme déterminée (fers ronds par exemple) ne doivent en effet pas être imposés à l'entrée parce qu'ils peuvent servir à la confection d'objets de commerce général non impossibles.

Admis en franchise, ces matériaux sont néanmoins repris au moment où ils deviennent taxables du fait de leur incorporation dans la construction immobilière.

Par application du Décret du 30 août 1926, les entrepreneurs chargés des travaux doivent alors en faire la déclaration.

Ils sont soumis à deux formalités :

Par une déclaration, dite d'ouverture de chantier ils indiquent la durée approximative des travaux ainsi que la quantité probable des métaux destinés à être incorporés. Les droits sont assis et perçus sur les quantités déclarées.

Une déclaration dite « d'achèvement » fait connaître le moment où les travaux ont été terminés et permet de solder le compte des droits dûs.

Article III

Le Passe-debout.

Le droit d'octroi, comme nous l'avons vu, ne peut porter que sur les objets consommés dans le lieu sujet. Ceux qui ne font que traverser ce dernier doivent en définitive, être exonérés : c'est la raison d'être du passe-debout.

Les principes en la matière se trouvent, pour Paris comme pour la province, dans l'Ordonnance du 9 décembre 1814 dont l'article 37 stipule : « Le conducteur d'objets soumis à l'octroi qui voudra traverser seulement un lieu sujet ou y séjourner moins de 24 heures, sera tenu d'en faire la déclaration au bureau d'entrée et de se munir d'un permis ou passe-debout qui sera délivré sur le cautionnement ou la consignation des droits. La restitution des sommes consignées ainsi que la libération de la caution s'opèrent au bureau de la sortie. Lorsqu'il sera possible de faire escorter les chargements, le conducteur sera dispensé de consigner ou de faire cautionner les droits ».

Conformément à ce texte, l'Octroi de Paris délivre trois sortes de passe-debout : sous consignation, sous caution et sous escorte. Leur durée de validité est, en règle générale, limitée au temps nécessaire pour effectuer la traversée de Paris, laquelle ne doit comporter ni stationnement, ni arrêt.

La pratique et les besoins du commerce ont toutefois amené l'Administration à prolonger les délais de transit et à créer de nombreux régimes spéciaux tenant compte suivant le cas, soit de la nature, soit de la destination des marchandises présentées.

C'est ainsi que l'on trouve dans la catégorie des passe-debout sous consignation :

— le passe-debout dit « 16 blanc » délivré pour les marchandises à destination d'un port ou pour celles devant subir un complément de main-d'œuvre dans le lieu sujet. Dans ce cas la durée de validité du titre de mouvement est de 30 jours au maximum.

— le permis 16 bis vert, délivré pour toutes les introductions sous consignation, sans limitation de somme.

— le permis 16 bis rose créé pour les voyageurs qui ne font que traverser Paris et dont la durée de validité est de 5 jours.

Ces passe-debout comportent la consignation des droits au point d'entrée. Le remboursement est opéré au

point de sortie sur présentation de la marchandise. Faute par l'introducteur de représenter cette dernière, les droits consignés sont définitivement perçus. Les manquants déclarés entraînent également la perception de la taxe à concurrence des quantités de marchandises laissées dans Paris; le surplus fait l'objet d'un remboursement proportionnel.

Les passe-debout sous caution comportent au lieu de la consignation, l'engagement d'une ou plusieurs cautions solvables destinées à répondre de la non-exécution du titre de mouvement. Faute de présenter la marchandise à la sortie dans les délais prescrits, l'introducteur et, à défaut, ses répondants sont mis dans l'obligation d'acquitter les droits afférents aux manquants.

Parmi les passe-debout sous caution les plus utilisés, nous citerons :

— le Passe-debout « 16 rose » destiné au commerce en général.

— le Passe-debout « 16 orange » créé pour les entreprises routières de transports rapides et valable le jour de sa délivrance et le lendemain jusqu'à minuit.

Enfin, les introducteurs peuvent éviter la consignation des droits ou l'obligation de la caution en faisant escorter le chargement dans la traversée de Paris par des agents de l'Octroi : les préposés aux escortes. Les frais d'accompagnement sont alors supportés par le transporteur.

Article IV.

Les Entrepôts.

Ainsi que le définit l'article 41 de l'Ordonnance de 1814, l'entrepôt est la faculté donnée à un propriétaire ou à un commerçant de recevoir et d'emmagasiner dans un lieu sujet à octroi sans acquittement du droit des marchandises qui y sont soumises et auxquelles il réserve une destination extérieure.

C'est là une application du principe général posé par

l'article 11 de ladite ordonnance qui prévoit que, parmi les objets assujettis, seuls ceux destinés à la consommation locale doivent subir la taxe d'octroi.

L'entrepôt prévu par le texte est l'entrepôt commercial. Il permet au bénéficiaire du régime d'éluder provisoirement le paiement des droits en déposant la marchandise soit dans des magasins publics sous la clef de la Régie, soit dans ses propres magasins sous la surveillance des agents de l'Octroi.

L'entrepôt dit « réel » dans le premier cas est depuis la suppression à Paris des droits sur l'alcool sans grande application en matière d'octroi. Les entrepôts du Quai St-Bernard et de Bercy ne servent plus qu'à la resserre des huiles et des vinaigres soumis à la taxe. Plus importants sont les abattoirs de la Villette et de Vaugirard qui bénéficient pour l'acquiescement des droits d'une véritable fiction d'exterritorialité. Le droit s'y trouve suspendu durant le séjour de la marchandise dans l'entrepôt. Cette dernière ne devient taxable qu'à la sortie et en raison de sa destination à la consommation locale.

L'entrepôt est au contraire « fictif » quand les marchandises demeurent entreposées chez les redevables eux-mêmes sous la surveillance de l'Administration.

Toutefois, étant donné la difficulté de soumettre à la surveillance du service les innombrables commerçants parisiens, la pratique a amené la création dans la capitale de modes particuliers de contrôle.

*
**

D'abord, certains grands établissements comme les Entrepôts Généraux, la Halle aux Cuirs, la Compagnie du Gaz comportent à demeure des agents de l'Administration chargés de surveiller les mouvements de marchandises. Ce sont les établissements dits « non exercés » actuellement régis par le décret du 21 janvier 1932.

A l'entrée de Paris, les marchandises passibles des droits et destinées à ces établissements doivent être accompagnées de déclarations établies sur des formules

spéciales fournies par l'Administration. En échange de la déclaration, et après vérification, le service délivre un bulletin qui doit accompagner les marchandises introduites jusqu'à destination où les employés de l'Octroi sont appelés à en constater l'arrivée.

Pour sortir de l'établissement, l'entrepositaire est également tenu de présenter au service de surveillance une déclaration extraite d'un registre à souche délivré par l'Administration.

Les marchandises destinées à la consommation locale font l'objet tous les 10 jours d'un relevé donnant lieu à l'acquittement des droits.

Les livraisons à l'extérieur doivent être constatées par un certificat de sortie délivré après vérification par les employés d'octroi du point de sortie de Paris. Elles sont, bien entendu, non imposables.

A côté de ce régime spécial, celui de la Reconnaissance à la Sortie représente la forme parisienne de l'entrepôt commercial fictif.

Organisé par les décrets du 10 janvier 1873 et du 19 mai 1921, ce régime est accordé aux commerçants patentés possédant un magasin dans Paris ainsi qu'aux mandataires aux Halles Centrales. Il permet à ces bénéficiaires d'obtenir à la sortie de Paris de marchandises ayant déjà acquitté la taxe, un ou plusieurs bons de droit permettant la réintroduction ultérieure de marchandises de même quantité et de même nature. Pratiquement, le bénéficiaire lui-même, ou par l'intermédiaire de son acheteur, présente au bureau de sortie avec la marchandise une déclaration et un bulletin dit « 20 A » détaché d'un registre ad hoc. Le bulletin est déclaré par le service et sert ensuite, sous une chemise spéciale dite déclaration 20 B à la réintroduction de la même quantité de marchandises.

Les bulletins sont essentiellement personnels et ne peuvent être utilisés que pour les objets destinés au bénéficiaire lui-même du régime. Leur durée de validité est de deux années.

Ce régime d'entrepôt, après acquittement de la taxe

sur les stocks existant en magasin, assure donc par la suite la franchise des droits sur toutes les introductions compensées. Il a le grand avantage de n'entraîner pour le bénéficiaire ni tenue de comptabilité, ni vérification à domicile par l'Administration.

Il comporte en contre-partie le paiement, pour frais de service, d'une somme de 200 fr. lors de l'admission et celle de 1 fr. par bulletin délivré.

La Reconnaissance à la sortie ne s'applique enfin qu'aux marchandises dénommées dans les tableaux annexés aux décrets précités et à la condition d'observer un maximum déterminé par le règlement.

Toutefois, l'Administration a été amenée, depuis sa création, à étendre la liste des marchandises admises à la reconnaissance et à abaisser les minima requis.

On compte actuellement 2.000 bénéficiaires environ de ce régime. Ce sont des commerçants ou des mandataires faisant beaucoup d'affaires avec l'extérieur et en particulier avec la banlieue. Ils trouvent dans le système un moyen pratique non seulement de récupérer les droits sur les objets vendus hors Paris, mais encore d'assurer en franchise les nombreux mouvements de marchandises entre leurs établissements et leurs succursales ou entrepôts de banlieue.

Il a été délivré en 1935 : 2.693.000 bulletins de compensation.

*
**

L'entrepôt industriel a pour objet, parallèlement à l'entrepôt commercial d'exonérer des droits les matières premières et les combustibles destinés à la fabrication industrielle. Ce régime est à Paris réglementé par les art. 11 à 14 du Décret précité du 10 janvier 1873 lui-même modifié par le règlement supplémentaire du 19 mai 1921.

Pour les combustibles d'abord, le principe consiste à exonérer ceux qui sont destinés à l'industrie et à considérer comme exclus de l'entrepôt ceux qui sont affectés à un usage non industriel (chauffage des logements parti-

culiers de l'industriel, des réfectoires, dortoirs, cantines, etc...)

Les demandes d'admission doivent être adressées à l'Administration de l'Octroi qui statue sauf recours au Préfet de la Seine.

L'industriel doit présenter une caution solvable et satisfaisante à un minimum d'introduction fixé pour l'année suivant la nature du combustible considéré (50 tonnes pour la houille).

L'abonnement est contracté d'avance pour un an et comporte :

1° le versement annuel d'une somme fixe de 200 fr.;

2° le versement, à titre d'abonnement, d'une redevance variant suivant la nature et la quantité des combustibles employés à la consommation industrielle (soit 4 fr. par tonne d'huile minérale lourde, 2 fr. par tonne de houille, 4 fr. par tonne de goudron et de brai).

Ces redevances, comme pour la Reconnaissance à la Sortie ne sont pas à proprement parler des droits; elles représentent le remboursement des frais de surveillance des usines.

Les quantités de combustibles à soumettre à l'abonnement font, dans la limite des minima fixés, l'objet d'un forfait entre l'Administration et l'abonné. Le paiement du montant de l'abonnement est effectué par quart et par trimestre. A la fin de l'exercice le compte de chaque usinier est arrêté. Les introductions inférieures à l'abonnement font l'objet d'une réduction proportionnelle sur le montant de ce dernier, les quantités supérieures entraînent l'acquittement des droits pleins sur le surplus.

Les combustibles destinés aux abonnés sont accompagnés à l'entrée d'une déclaration dite 21 laquelle permet le contrôle des quantités introduites dans l'entrepôt. Quant aux combustibles consommés personnellement par l'industriel, ils font semestriellement l'objet d'une déclaration spéciale comportant l'acquittement des droits au tarif ordinaire.

Les matières premières destinées à l'industrie ainsi

que les produits fabriqués peuvent également être admis à l'entrepôt. Le régime de ce dernier est fixé par le chapitre 3 du Décret du 10 janvier 1873 et par le règlement supplémentaire du 19 mai 1921.

L'industriel qui veut obtenir ce régime doit, comme dans le cas précédent, en faire la demande à l'Administration et fournir une caution solvable.

Les matières premières sont introduites dans Paris avec des déclarations dites « déclarations 22 » qui doivent être établies sur des formules fournies par l'Administration, porter la signature de l'industriel et le cachet commercial de l'établissement.

Les bulletins d'entrée (22 A) délivrés par le service de l'Octroi en échange desdites déclarations doivent accompagner le chargement et être remis au service de l'octroi dont dépend l'usine dans le délai de 5 jours francs.

Les quantités ainsi introduites sont prises en charge sur un portatif tenu par les employés; la décharge du compte s'effectue au moyen de déclarations d'emploi dans la fabrication que l'entreprenneur doit fournir à la fin de chaque mois.

Quant aux produits fabriqués, ils sont définitivement exonérés, s'ils ne sont pas repris au tarif (cas des meubles, des automobiles par exemple). Ils font, dans le cas contraire, l'objet d'un compte spécial de prise en charge au moyen de déclarations de fabrication remises en même temps que les déclarations d'emploi.

Ce nouveau compte des produits fabriqués se décharge soit par les livraisons à la consommation locale qui entraînent l'acquittement de la taxe, soit par les livraisons faites pour l'extérieur, soit enfin par celles destinées à d'autres entrepositaires ou à des établissements non exercés.

La justification de la sortie résulte de la remise au service de l'octroi duquel relève l'usine, dans le délai maximum d'un mois, des bulletins délivrés aux points de sortie de Paris.

Des recensements sur les matières premières et sur les produits fabriqués sont effectués chaque fois que l'Administration le juge nécessaire et au moins une fois par an. Les manquants entraînent le paiement des droits sans déduction ni remise; les excédents sont pris en charge au compte de l'entrepôsitaire.

L'entrepôt industriel comporte enfin comme les précédents régimes une redevance annuelle de 200 fr. pour remboursement de frais de service.

Les abonnés aux combustibles et les entrepositaires de matières premières sont actuellement au nombre de 2.500 environ.

*
**

Ces différentes formes d'entrepôt, de mécanisme en apparence complexe, ont pour trait commun de concourir toutes au même but : dispenser les commerçants et les industriels dans toute la mesure du possible des charges inhérentes à l'octroi et les placer sur le même pied que leurs confrères établis hors du périmètre avec qui ils peuvent lutter à armes égales soit sur le marché de Paris, soit sur les marchés de l'extérieur.

Dans l'application ils présentent également les caractéristiques ci-après :

Aucun d'eux n'est entièrement gratuit : la Reconnaissance à la Sortie suppose l'acquiescement préalable des droits sur les stocks et le versement d'une rémunération pour frais de service; l'abonnement aux combustibles donne lieu au versement d'un droit réduit et d'une redevance également exigée des entrepositaires de matières premières.

L'entrepôt industriel mis à part, ces régimes ne comportent pas l'exercice c'est-à-dire la vérification à domicile par les employés de l'Octroi.

Enfin, tous ces modes d'entrepôts mettent en jeu des formalités nombreuses destinées à prévenir la fraude et à combiner les facilités accordées à l'industrie et au commerce avec le bon rendement de l'impôt.

SECTION II

LES OCTROIS DE BANLIEUE.

Article premier

Périmètre et règles de perception.

La fixation du périmètre est l'une des parties essentielles des règlements des octrois de banlieue.

Le périmètre doit être déterminé par une ligne continue s'appuyant sur des éléments invariables et nettement définis tels que les routes, les chemins, les cours d'eau ou les autres obstacles naturels apparents.

Son tracé ne coïncide pas nécessairement avec les limites du territoire communal : il peut être plus restreint dans le cas où ce territoire déborde la portion agglomérée. Le périmètre ne peut comprendre alors que les portions de la commune qui profitent des avantages de l'agglomération et des services municipaux.

Il peut être plus étendu en vue d'éviter la fraude dans les villes importantes comportant une banlieue. Trois conditions sont alors nécessaires ; il faut qu'il s'agisse d'une grande ville, que les communes suburbaines aient été appelées à en délibérer et que les produits perçus sur le territoire des communes englobées leur appartiennent en propre.

En fait, dans la plupart des cas, les limites fiscales des communes à octroi de la Seine se confondent avec leurs limites administratives. Le règlement de l'octroi d'Arcueil porte par exemple : « le périmètre de l'octroi suit celui de la commune dont les limites sont déterminées par des poteaux portant l'inscription : « Octroi d'Arcueil ». Suivant donc le caractère et l'étendue de la commune considérée, on se trouve, soit en présence de périmètres très vastes et de surveillance difficile, ou au contraire de limites plus resserrées comportant quelques voies de pénétration facile-

ment contrôlables. Nous pouvons comme exemple de la première catégorie citer la commune d'Orly dont le périmètre englobe l'étendue de l'aérodrome qui représente à elle seule la moitié environ de la superficie de la commune. Certaines agglomérations comportent au contraire un périmètre idéal appuyé en grande partie sur des limites naturelles; c'est par exemple le cas de la commune de Saint-Maur comprise toute entière dans la deuxième boucle de la Marne et qui ne s'ouvre vers Paris que par un goulet relativement étroit.

Ces situations différentes entraînent pour chaque octroi la nécessité d'organiser la surveillance suivant la configuration du périmètre.

En général, les octrois de banlieue comportent des bureaux périphériques répartis le long de la limite de la commune et situés aux principales voies d'accès. La liste en est donnée par chaque règlement. Ainsi, l'octroi de St-Denis comporte 9 postes dont celui de l'abattoir, Issy-les-Moulineaux : 8, Arcueil : 6. Toutefois, dans les intervalles des postes, les difficultés de surveillance et la pénurie de personnel expliquent la présence de simples poteaux indicateurs portant ordinairement une pancarte indiquant le bureau où doivent être faites les déclarations.

Les règlements indiquent dans chaque cas les heures d'ouverture et de fermeture de ces bureaux. Ces derniers sont tenus, suivant l'importance de la commune, soit par un personnel complet : un chef de poste, un ou deux surveillants, un receveur, soit par un effectif réduit à un ou deux employés. Certains agents peuvent être spécialement affectés à la surveillance des entrepôts.

Les règles de perception en vigueur à Paris s'appliquent dans leur ensemble à la banlieue suivant la législation de droit commun de l'Ordonnance de 1814. La base en est la déclaration, la perception au comptant et la visite. Les différences avec le régime parisien ont trait surtout au passe-debout et aux entrepôts.

Article II

Le Passe-debout.

Le passe-debout, comme on l'a vu, a pour but d'exonérer des droits les marchandises ne faisant que traverser le lieu sujet.

Alors toutefois qu'aucun délai maximum de transit n'est fixé à Paris, la durée de la traversée des marchandises ne peut en banlieue dépasser 24 heures.

Comme pour la capitale, le passe-debout est délivré sous consignation, sous caution ou sous escorte. Il n'est déchargé qu'au cas de sortie de la marchandise. Seule la quantité représentée fait l'objet d'un remboursement.

Le passe-debout nécessaire pour garantir les droits sur les chargements de passage est dans la banlieue de la Seine une formalité particulièrement gênante souvent dénoncée par les adversaires de l'Octroi. Un conducteur qui transporterait sa marchandises d'Issy-les-Moulineaux à Charenton en passant par l'extérieur de Paris, serait tenu dans chaque commune traversée de s'arrêter deux fois pour prendre et faire décharger son passe-debout. Finalement pour couvrir environ dix kilomètres, il devrait faire treize stations aux divers bureaux situés sur son parcours.

Cette situation avait attiré l'attention de l'Administration et un Décret du 26 avril 1913 a permis l'institution d'un passe-debout intercommunal valable pour la traversée des diverses communes à octroi. Toutefois l'institution de ce régime supposait un accord entre les municipalités. Malgré les avantages qui en eussent résulté pour le commerce, aucune agglomération de communes n'a institué cette sorte de titre de mouvement.

En plus du passe-debout, les règlements de banlieue comportent le transit, sorte de passe-debout prolongé, dont la durée de validité est de 3 jours. Ce titre n'existe pas à Paris. Il suppose en effet, outre les formalités de déclaration et de décharge, une surveillance de la marchandise par les agents de l'octroi qui ne pourrait s'exercer que difficilement dans la capitale.

Article III.

Le crédit des droits : les entrepôts.

Les entrepôts de banlieue ne sont pas comme à Paris soumis à une législation d'exception, mais au droit commun tel qu'il ressort des textes fondamentaux de l'Ordonnance du 9 décembre 1814 et du Décret du 12 février 1870. Le premier de ces textes se rapporte à l'entrepôt commercial, le second à l'entrepôt industriel.

I. — L'entrepôt commercial vise, comme nous l'avons vu, les marchandises introduites dans le lieu sujet sans avoir encore reçu de destination définitive. On ne peut donc dire, étant donné cette incertitude, qu'elles soient destinées à la consommation locale. Aussi le commerçant peut-il obtenir leur introduction en crédit des droits, en sollicitant le bénéfice de l'entrepôt.

Il doit être à cet effet domicilié et patenté dans la commune. Sa demande est adressée au Maire qui statue sauf recours au Préfet.

Toutes les marchandises imposées au tarif type de 1927 peuvent être admises à l'entrepôt sous réserve des minima fixés par ce tarif. Ces minima sont variables suivant les communes d'après le chiffre de leur population agglomérée : là où cette population dépasse 20.000 habitants, les quantités minima doivent représenter au moins 40 francs de droits. Au-dessous de 20.000 habitants, ce chiffre est abaissé à 20 francs. Les Municipalités ont en outre toute latitude pour ramener les minima au-dessous des limites indiquées. Il résulte de cette variété autant de facteurs différentiels qui peuvent contribuer de commune à commune à fausser les lois de la concurrence.

L'entrepositaire doit à l'entrée souscrire une déclaration. Les quantités ainsi déclarées sont prises en charge par le service sur un portatif. Le compte est déchargé par les déclarations afférentes aux quantités réexportées. Seules en définitive sont soumises aux droits les mar-

chandises livrées à la consommation du lieu sujet. Cette livraison ressort des manquants constatés au compte de l'entrepôtaire au cours de l'inventaire périodique pratiqué par le service dans l'établissement de ce dernier.

Ce régime comporte donc essentiellement :

— le crédit des droits lesquels ne sont payables qu'après inventaire et liquidation du compte d'entrepôt;

— la tenue d'un compte d'entrées et de sorties.

— l'exercice, c'est-à-dire le droit pour le service d'inventorier les stocks en magasin et de déterminer les manquants passibles de la taxe.

Ces trois caractères différencient dont nettement ce régime de la reconnaissance à la sortie en vigueur à Paris. Cette dernière est toutefois prévue dans le règlement type et fonctionne suivant un mode analogue à celui de la capitale dans certaines communes de banlieue, notamment à Saint-Denis depuis 1918 et à Drancy.

II. — L'entrepôt industriel en vigueur en banlieue suivant les dispositions du Décret du 12 février 1870 réunit les facilités accordées à Paris par l'entrepôt de matières premières et par l'abonnement aux combustibles.

C'est un entrepôt fictif accordé aux établissements industriels, c'est-à-dire suivant la jurisprudence, aux entreprises de fabrication ou de transformation présentant une organisation industrielle.

Comme en matière d'entrepôt commercial, il comporte la formalité habituelle de la demande au Maire qui statue sauf recours au Préfet de la Seine.

En ce qui concerne le minimum nécessaire à l'admission, le règlement type stipule que les matières premières ne sont admises à l'entrepôt que si la somme à percevoir à raison des quantités pour lesquelles elles entrent dans le produit fabriqué atteint au moins 0,25 % de la valeur du produit fabriqué lui-même.

Les règles de fonctionnement de cet entrepôt sont les mêmes que pour l'entrepôt commercial.

Il comporte :

1° la prise en charge à un portatif des introductions des matières premières et de combustibles.

2° la décharge du compte, comme à Paris, par le moyen de déclarations de fabrication.

3° enfin le contrôle de la fabrication par le service.

Le produit fabriqué est définitivement exonéré s'il n'est pas soumis aux droits. Il doit être au contraire déclaré ou faire l'objet d'une admission à l'entrepôt commercial s'il tombe sous la taxe.

Enfin, les dispositions du Décret du 12 février 1870 s'appliquent également aux matières destinées aux manufactures de l'Etat et aux entreprises présentant un caractère d'intérêt général excluant la notion de consommation locale. C'est le cas des établissements militaires, des chemins de fer et de l'exploitation télégraphique. Le régime fonctionne alors comme dans le cas précédent et comporte les mêmes formalités.

Contrairement à la banlieue, aucun texte ne vise à Paris ces exonérations. Elles s'y trouvent néanmoins assurées en vertu du principe général de la consommation locale et de la jurisprudence de la Cour de Cassation, laquelle exonère de droits tout ce qui se rattache à l'intérêt général, à condition toutefois qu'il y ait incorporation à un ouvrage formant un tout indivisible.

Nous noterons enfin que l'entrepôt commercial et industriel ne comporte en principe en banlieue le versement d'aucune redevance. Toutefois l'article 14 du Décret de 1870 autorise entre l'Administration et les industriels admis à l'entrepôt la conclusion d'abonnements individuels destinés à éviter les vérifications à domicile.

Ce système, qui n'existe d'une façon spéciale à Paris que pour l'abonnement aux combustibles, compromet le contrôle de l'Administration qui doit se fier dans une large mesure aux déclarations du redevable. En contrepartie, il libère l'industriel des formalités de l'exercice.

Les abonnements sont individuels et passés de gré à gré par le Maire; leur montant représente en principe l'équivalent des taxes dues sur les quantités de matières

premières livrées à la consommation locale. Toutefois, les forfaits échappent pratiquement à toute règle de proportionnalité. Suivant les communes et suivant les industriels, leur chiffre varie dans des proportions sensibles. En définitive, les fabricants peuvent donc se trouver les uns par rapport aux autres dans des situations assez différentes qui concourent à rompre les conditions de l'égalité économique.

*
**

L'examen des dispositions réglementaires en vigueur tant à Paris qu'en banlieue montre en somme que les grands principes en matière de perception ou d'exonération sont identiques pour l'ensemble des octrois considérés.

Seule l'application révèle des différences sensibles. Elles viennent surtout de ce que l'Octroi parisien n'a dû depuis son rétablissement cesser de s'adapter aux conditions de vie commerciale et industrielle d'une agglomération exceptionnelle. De là les nombreuses facilités accordées aux redevables sous la forme de crédits divers, de passe-debout spéciaux ou de reconnaissance à la sortie.

En même temps qu'il réalisait cette adaptation, l'Octroi de la capitale ne devait toutefois rien abandonner de sa productivité. Ayant un périmètre très étendu à défendre, il a dû imposer aux redevables, notamment en matières d'entrepôt, des formalités précises et parfois rigoureuses qui assurent en même temps que le rendement de l'impôt l'uniformité de la concurrence.

A côté de Paris, les octrois de banlieue assimilés à ceux de province connaissent des modalités de perception moins souples. Le crédit des droits n'y est pas aussi généralisé. Disposant souvent d'un personnel peu nombreux et moins spécialisé que la capitale, ces octrois ne peuvent suivre avec autant de rigueur les mouvements de la matière imposable. Ils réalisent enfin, par le jeu des abonnements industriels et des minima d'entrepôt, des conditions moins sévères d'égalité fiscale et économique.

CHAPITRE IV

Le tarif des octrois de la Seine.

En matière de tarif, Paris et la banlieue sont soumis à certains principes communs et d'autre part, à des dispositions particulières.

SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Ces règles générales ont trait à l'assiette de la taxe, à sa nature, aux catégories de tarification.

L'impôt d'octroi, comme on l'a vu, ne peut d'abord porter que sur les objets destinés à la consommation locale. A ce titre, il ne peut frapper ni les objets dits « de commerce général » qui ne supportent pas le fait de consommation, ni les objets ne faisant que traverser les lieux sujets ou employés à des travaux d'intérêt général. L'exonération, de droit dans le premier cas, est assurée dans le second et le troisième par le moyen du passe-debout, du transit et de l'entrepôt, ainsi que nous l'avons examiné.

La taxe d'octroi est d'autre part spécifique et non différentielle.

Les tarifs d'octroi ne comportent plus actuellement comme les tarifs douaniers de droits ad-valorem. La taxe est représentée par une somme fixe par rapport à la catégorie des marchandises imposables. Toutefois les droits sont ordinairement établis en fonction de la valeur vé-

nale des objets. Les tarifs se sont, en outre, attachés depuis la guerre à suivre les mouvements de dépréciation de la monnaie.

La taxe d'octroi ne doit également établir aucune différence suivant la provenance des marchandises ou la qualité des redevables. Il ne peut par exemple être fait pour une même espèce d'objets aucune distinction entre ceux de l'intérieur et ceux de l'extérieur. Le droit d'octroi, de par sa nature même, ne doit avoir aucun caractère protecteur.

Enfin les dispositions du tarif comportent à Paris et en banlieue les grandes divisions suivantes : 1° boissons et liquides; 2° comestibles; 3° combustibles; 4° fourrages; 5° matériaux; 6° objets divers. Cette dernière rubrique a été ajoutée par le Décret du 12 février 1870. A Paris, le chapitre « matériaux » a été lui-même démembré et les dispositions relatives à certains objets ont fait apparaître un septième chapitre dit « bois brut et façonné ».

A ces dispositions communes s'ajoutent les règles générales suivantes :

— Les tarifs doivent être strictement appliqués dans les termes mêmes où ils sont établis, sans qu'il soit possible d'en restreindre ou d'en augmenter la portée, notamment par voie d'analogie.

— Le mode de taxation (poids, mesure, nombre) doit être celui fixé par le tarif et il n'appartient ni aux Conseils Municipaux, ni aux Tribunaux de le modifier.

SECTION II

RÈGLES PARTICULIÈRES.

Les règles particulières aux deux sortes d'octrois étudiés ont trait, d'une part, à la nomenclature des objets taxés et, d'autre part, au pourcentage des droits frappant ces derniers.

Nous avons vu que la nomenclature générale du tarif

est sensiblement la même à Paris qu'en banlieue, les règlements reproduisant les divisions établies par l'Ordonnance de 1811 complétée par le Décret du 12 février 1870. A l'intérieur de ces grandes divisions, les postes divers du tarif sont répartis en une série d'articles d'imposition. Le tarif général du 1^{er} juillet 1927, applicable à la banlieue comporte 110 articles. Le tarif parisien est plus complexe : il a fait l'objet de nombreux remaniements de détail et de réformes d'ensemble. Les plus importantes de ces dernières ont été réalisées depuis la guerre par les Décrets des 18 juillet 1920, 12 août 1925, 30 août 1926, 2 mai 1928 et 27 décembre 1932. Elles ont trait à l'augmentation des taxes nécessitée par les besoins financiers de la Ville et par la dépréciation de la valeur monétaire. Les articles de perception sont actuellement au nombre de 61, compte tenu de diverses suppressions. Toutefois ce chiffre n'est qu'indicatif et ne peut à lui seul servir de point de comparaison. Les articles du tarif parisien se subdivisent en effet en sous-articles comportant une spécification particulièrement poussée, destinée à tenir compte à la fois des nécessités fiscales et des besoins particuliers du commerce de la capitale.

En définitive, les objets repris dans le tarif type applicable à la banlieue et ceux figurant au tarif de Paris peuvent être considérés comme analogues à quelques exceptions près. Seul, varie surtout le pourcentage de droits afférents à certains articles.

Nous ne saurions étudier ici le détail des tarifs considérés. Il nous suffira d'indiquer ci-après les principales taxations :

Dans la catégorie des liquides, le tarif type et le tarif parisien ont fait disparaître les droits sur l'alcool, le vin et les boissons hygiéniques. Cette suppression résulte des lois des 29 décembre 1897, 22 février et 31 décembre 1918. Elle a été réalisée à Paris pour les boissons hygiéniques dès le 1^{er} janvier 1901. Sont imposables : les vinaigres et les huiles végétales. La taxe sur ces dernières ne doit toutefois pas excéder, d'après la loi du 30 juin 1893,

50 % du droit d'entrée perçu au profit du Trésor. Le tarif type vise également les limonades, citronnades et orangeades non imposables à Paris.

La catégorie des comestibles comprend les viandes, la charcuterie, les volailles, le gibier, le poisson, les huitres, le beurre, les fromages, les œufs. La nécessité d'imposer davantage les denrées de luxe par rapport aux consommations courantes, a fait apparaître dans les deux tarifs des spécifications nombreuses (4 catégories de volailles et de gibier à Paris, 5 catégories en banlieue).

Dans la division des combustibles, nous citerons le bois à brûler, le charbon de bois, le charbon de terre (anthracite, houille, coke).

Le chapitre des matériaux concerne ceux qui sont destinés à des constructions immobilières adhérentes au sol et présentant un caractère de durée. Nous retiendrons la chaux, le ciment, le plâtre, le moellon, les pierres de taille et les métaux. A la différence des tarifs de banlieue qui reprennent ordinairement au même droit les divers métaux, le tarif de Paris applique une taxe différente aux fers et aciers de toute espèce, aux fontes, au zinc et au plomb.

Dans la classe des fourrages figurent le foin, la paille, l'avoine et le maïs, ainsi que les sons et recoupes.

Enfin la catégorie des objets divers comprend les cires, les bougies, le bitume, le goudron, le savon, les produits de parfumerie et les colles. Les tarifs de banlieue reprennent les ocres, les blancs d'Espagne, non taxables à Paris. Par contre le tarif parisien vise le sel non imposable en banlieue.

**

Si, quelques exceptions mises à part, la nomenclature des objets imposables en banlieue et à Paris peut être considérée comme analogue, il n'en est pas de même du pourcentage des droits.

D'abord, en ce qui concerne les octrois de banlieue eux-mêmes, ce pourcentage est variable suivant la population.

Le tarif type distingue en effet 6 catégories de villes dont le nombre d'habitants sert de base à la perception. Les agglomérations plus importantes ayant corrélativement plus de charges, doivent pouvoir s'imposer des taxes plus élevées. On distingue ainsi :

- la 1^{re} catégorie : Villes de 4.000 habitants et au-dessus.
la 2^e — : — de 4.001 à 10.000.
la 3^e — : — de 10.001 à 20.000.
la 4^e — : — de 20.001 à 50.000.
la 5^e — : — de 50.001 à 100.000.
la 6^e — : — au-dessus de 100.000.

Le Département de la Seine comporte des communes appartenant aux 5 premières catégories. Seule, la capitale se range dans la 6^e.

Voici, d'après le tarif type, quels sont, suivant quelques objets de grande consommation, les droits maxima qui peuvent s'appliquer aux octrois de la 1^{re} catégorie (petits octrois) à ceux de la 3^e (octrois moyens) et à ceux de la 5^e (octrois importants).

		1 ^{re}	2 ^e	5 ^e
Vinaigres	100 k.	6	12	15
Viandes de toutes es- pèces	100 k.	15	27	33
Volailles	1 k.	0,15	0,45	0,75
Charbon de terre	100 k.	0,30	0,90	1
Fer	100 k.	2,50	5,50	7
Produits parfumerie .	100 k.	15	35	45

Ces taxations présentent entre elles, comme on le voit, des différences très sensibles, proportionnelles approximativement aux nombres 1, 2, 3.

Mais où la différence apparaît surtout, c'est dans la comparaison des droits de banlieue aux taxes du tarif parisien. Le tableau ci-dessous permettra de rapprocher la taxation de Paris de celle de 3 octrois types apparte-

nant à des catégories différentes (Châtillon : 2^e catégorie. Arcueil : 3^e. Issy-les-Moulineaux : 4^e et Levallois-Perret : 5^e).

OBJETS		CHÂTILLON	ARCUEIL	ISSY	LEVALLOIS	PARIS
Comestibles	viandes de boucherie .	16	27	30	33	50
	charcuterie.	10	24	27	27	85
	poulet	0,25	0,45	0,60	0,75	1,20
	beurre	0,20	0,30	0,30	0,35	0,72
Comb.	charbon de terre	0,60	0,90	0,90	1	4
Matériaux	ciment	1,50	2	2,60	2	4,80
	fer	4	5,50	7	7	12
	bois en grumes tendre.	4,80	6,30	7,20	8,40	45
Prod. div.	savon	5	7	10	12	50
	vernis	11,50	15	20	22	108

Comme on le voit, les droits de Paris sont dans l'ensemble bien supérieurs à ceux des octrois de banlieue. Ils dépassent d'autre part les maxima prévus par le tarif type pour les villes de la 6^e catégorie.

Pour les objets figurant au tableau ci-dessus, on constate que les coefficients de comparaison sont de 2,5 en ce qui concerne les comestibles, 3 pour les matériaux et 6 environ pour les objets divers. C'est dans cette dernière catégorie que s'observent les différences les plus considérables : elle comprend en effet de nombreuses marchandises de luxe dont Paris fait une grande consommation. C'est ainsi que les produits de parfumerie imposés aux plus forts tarifs de banlieue à 45 frs les 100 kgs supportent

dans la capitale une taxe de 300 fr., soit environ 7 fois supérieure. Par contre, les comestibles ordinaires comportent des différences moins accusées. Par le jeu des spécifications, le tarif de Paris fait surtout porter l'imposition sur les denrées chères, exemptant parfois même certains articles de consommation courante, comme divers poissons de mer (merlans par exemple) repris à la 2^e catégorie de l'article « poissons » du tarif général. Quelques articles exceptionnels sont également moins taxés à Paris qu'en banlieue, notamment les ardoises pour les matériaux et les goudrons au chapitre des objets divers.

Ces exceptions mises à part, Paris reste un octroi à fort tarif dont les droits peuvent être dans l'ensemble considérés comme 4 fois environ plus élevés que les droits des octrois de banlieue.

CHAPITRE V

Le produit des octrois de la Seine.

L'octroi est actuellement une recette d'ordre purement communal (art. 5 de l'Ordonnance du 9 décembre 1814). A ce titre il figure au budget de la capitale comme aux budgets de banlieue dont il constitue un élément souvent important des recettes.

A Paris, l'octroi compte au nombre des recettes ordinaires en vertu de l'art. 31 de la loi du 18 juillet 1837 et de l'art. 17 du règlement du 28 décembre 1878 sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Ville de Paris.

En banlieue, où s'applique la loi du 5 avril 1884, les produits de l'Octroi (art. 133 et 134) peuvent être répartis entre les recettes ordinaires ou extraordinaires du budget. Figure parmi les premières la partie du produit affecté aux dépenses ordinaires; sont comprises parmi les secondes les taxes ou surtaxes spécialement affectées à des dépenses extraordinaires ou à des remboursements d'emprunts.

Cette affectation d'ailleurs facultative mise à part, l'octroi est aujourd'hui un élément normal du budget ayant pour but, en concours avec les autres recettes, de faire face à l'universalité des dépenses municipales.

Nous étudierons dans les deux sections qui vont suivre, d'abord les éléments (recettes et dépenses) du compte des octrois considérés. Nous pourrons ensuite faire la comparaison de leur produit et de leur rendement respectifs.

SECTION I.

LE COMPTE DES OCTROIS DE PARIS ET DE LA BANLIEUE.

Les budgets de Paris et de la Banlieue font apparaître en matière d'octroi, des recettes principales et des recettes accessoires.

Les recettes principales concernent le produit de l'impôt sur les objets tarifés. Ce sont de beaucoup les plus importantes. Outre le montant des droits perçus, elles comprennent encore à Paris le produit des redevances d'entrepôt et des timbres des bulletins de reconnaissance à la sortie; en banlieue, le produit des abonnements individuels dus par les industriels admis à l'entrepôt.

Les recettes accessoires sont diverses : ce sont les droits d'escorte, le produit des amendes et des confiscations, le remboursement des frais de personnel versés par certains entrepositaires. Peuvent encore y figurer les droits d'abatage qui, pour n'être pas à proprement parler des droits d'octroi, sont dans la plupart des cas perçus par les agents de cette Administration. Enfin Paris a ajouté à ces diverses recettes jusqu'en 1935, le montant de la publicité dans les postes.

Les dépenses budgétaires de l'octroi comportent deux chefs principaux : les dépenses de personnel et les dépenses de matériel.

Les dépenses de personnel comprennent à Paris les traitements et indemnités versés aux diverses parties prenantes du Conseil d'Administration, du service sédentaire et du service actif. Ces mêmes éléments se retrouvent *mutatis mutandis* en banlieue. Nous devons noter toutefois, qu'un poste important de dépenses est représenté dans la capitale par la subvention à la Caisse des retraites des employés. Cette dernière est alimentée par les retenues faites sur les traitements et par les crédits non employés en fin d'exercice. Cette dotation étant insuffisante pour couvrir les dépenses, le complément est demandé à un crédit spécial

prélevé non sur le budget de la Ville, mais sur les recettes elles-mêmes de l'octroi. En banlieue au contraire, l'alimentation de la caisse des retraites est assurée par les prélèvements sur les traitements et par des subventions prises non sur les recettes de l'octroi, mais sur le budget communal lui-même. Il s'ensuit par rapport à Paris, un allègement notable des frais de perception.

Les dépenses de matériel comprennent dans les divers octrois considérés, les frais de bureau et de location de ces derniers, les frais d'imprimés et d'instruments de vérification, les dépenses diverses et imprévues.

L'ensemble de ces dépenses (personnel et matériel) constitue ce qu'il est convenu d'appeler les « frais de perception » de l'octroi. Leur pourcentage est mesuré par leur rapport avec l'ensemble des recettes. Il peut donc être amélioré aussi bien par l'accroissement de ces dernières que par la compression des dépenses. Le rendement fiscal plus élevé résulte soit d'une amélioration du produit (aménagement du tarif, perfectionnement des modes d'assiette), soit d'économies, soit enfin et de façon générale, d'une évolution favorable des conditions économiques.

Le taux des frais de perception est pratiquement l'indice de la bonne gestion de l'octroi. C'est sur lui que porte la surveillance des autorités tutrices de l'institution, Régie et Conseil d'Etat, ce dernier n'accordant en particulier son autorisation qu'aux nouveaux octrois ne comportant pas des frais trop élevés (Avis du 13 mars 1894).

Nous nous attacherons par suite à dégager dans la section suivante l'importance des frais de perception respectifs de Paris et de la Banlieue en même temps que nous étudierons le chiffre des recettes.

SECTION II.

LE RENDEMENT DES OCTROIS DE LA SEINE.

Nous examinerons successivement, pour Paris d'abord, pour la Banlieue ensuite, les éléments suivants qui sont autant de caractéristiques de l'impôt d'octroi :

- le produit brut;
- les dépenses et leur rapport avec ce produit;
- le produit net;
- la part contributive par habitant;
- enfin l'importance des recettes d'octroi par rapport au produit général des impositions communales.

Article I. — Paris.

Le produit brut de l'octroi de Paris s'est élevé en 1934, année type dont les résultats sont définitifs, à la somme de 491.213.987 frs.

Les dépenses pendant la même année ont atteint 72.936.938 frs et comprennent :

1° les dépenses de personnel, soit 70.517.142 fr. 32 (dont 27.500.000 pour la seule Caisse de retraites des employés).

2° les dépenses de matériel, soit 2.419.796 fr. 41.

Le rapport des dépenses au produit brut fait apparaître un taux de frais de perception de 14,39 % en diminution sur celui de l'année précédente où il atteignait 16,14 %, mais en augmentation sur ceux de 1930 et 1931 représentés par le coefficient moyen de 13,70 %. Depuis 1930, on peut dire que le taux des frais de perception oscille entre 14 et 16 %. Intrinséquement assez élevé ce taux peut être toutefois considéré comme normal par rapport aux octrois des autres grandes villes de France. D'après le bulletin de statistique de 1932, Paris se classe loin en avant de Marseille (34,65 %), de Toulouse (27,49 %) et du Havre (22,04 %). Le taux parisien est enfin au-

dessous de la moyenne générale qui s'établit pour le pays entier à 19 %.

La recette nette de l'Octroi de Paris est, en définitive, pour l'année considérée de 418.277.000 frs.

Il est en outre intéressant de connaître la charge que fait supporter l'octroi à chaque contribuable. On peut l'obtenir en divisant le chiffre des recettes brutes par celui du nombre d'habitants de la capitale. On arrive à $491.213.987 : 2.876.000 = 171$ fr. 10. Ce chiffre élevé n'est toutefois qu'apparent. La population flottante considérable de provinciaux et d'étrangers résidant dans la capitale est en effet grosse consommatrice de denrées taxées et la moyenne se trouve de ce chef notablement augmentée. Il n'est pas exagéré d'évaluer ce rendement au 1/10^e de la part contributive calculée comme ci-dessus et c'est finalement aux environs de 150 frs que peut être appréciée la participation à l'octroi du contribuable parisien.

Enfin nous noterons que le produit de l'octroi de Paris constitue un élément sérieux du budget de la Ville. Les recettes (fonds généraux et spéciaux) figurent à ce dernier, en 1934, pour 3.932.099.943 frs. Le produit de l'octroi se montant à 418.277.000 frs représente donc environ le 1/9 des recettes totales.

Article II.

Les Octrois de Banlieue.

Le produit brut des autres octrois de la Seine se chiffre en 1934 à la somme globale de 105.431.390 frs.

Les dépenses pendant la même année atteignent 15.394.120 frs.

Le taux global des frais de perception apparaît en conséquence à 14,6 %.

Comme on le voit, ce taux est voisin de celui de l'octroi de Paris et peut être considéré comme normal. On

ne saurait toutefois y attacher trop d'importance. En effet, si une comparaison d'ensemble révèle un pourcentage modéré des frais de perception en banlieue, il n'en est pas de même lorsqu'on procède à un examen plus détaillé de la question.

On s'aperçoit alors que ces frais varient sensiblement suivant les catégories de communes, ou à l'intérieur de ces dernières suivant la situation particulière desdites communes.

La 5^e catégorie (communes les plus importantes après Paris) comporte un revenu brut global de 10.859.665 frs contre 1.822.655 frs de dépenses. Le taux général de 13,8 % s'explique par l'existence de droits élevés, par l'importance de la consommation et par les possibilités de surveillance dues au fait qu'il s'agit en général d'agglomérations urbaines. Voici quels sont les taux particuliers à chaque commune, dont certains, comme ceux de St-Maur et de Boulogne, sont exceptionnellement réduits :

Boulogne-s.-Seine ...	10,9	Saint-Maur	9,1
Saint-Denis	15,9	Aubervilliers	17,4
Levallois	12,3	Courbevoie	14,4
Montreuil	14,75	Neuilly	14,8
Asnières	11,6	Saint-Ouen	15,2
Clichy	16,9	Drancy	17
Colombes	11,4		

Les communes de la 4^e catégorie perçoivent 40.835.285 francs de revenus bruts contre 6.136.570 frs de dépenses. Les frais de perception moyens, soit 15 %, apparaissent déjà en augmentation sur la précédente catégorie. Ce chiffre provient de l'importance moins considérable de la population et pour certaines communes du montant particulièrement élevé des frais d'exploitation.

Ivry-sur-Seine	16,7	Issy	10,8
Vincennes	14,1	Puteaux	14,6
Nanterre	14,75	Pantin	18
Vitry	18,7	Maisons-Alfort	10,4

Montrouge	10,1	Bois Colombes	15,8
Fontenay	14,7	Le Perreux	14,16
Clamart	14,4	La Garenne	11,8
Alfortville	17,3	Noisy-le-Sec	18,7
Bagnolet	21,5	St-Mandé	9,35
Suresnes	12,6	Charenton	18,6
Malakoff	21,2	Nogent-s.-Marne	12,45
Choisy-le-Roi	20,6	Champigny	18

La 3^e catégorie s'inscrit pour un revenu brut de 10.859.655 frs contre 1.822.655 frs de dépenses. Le taux des frais de perception, soit 16,8 % est encore plus élevé que dans la catégorie précédente. Le fait résulte non seulement de la dégression du tarif précédemment étudié, mais surtout du caractère nettement rural de certaines communes. C'est en particulier le cas de Cachan, d'Arcueil et de Créteil.

Bondy	19,2	Gentilly	20,26
Vanves	12,9	Joinville	17,2
Les Lilas	8,2	Stains	13,4
Romainville	25,7	Cachan	25,3
Antony	7,3	Saint-Maurice	10,9
Le Kremlin	17,1	Créteil	17
Arcueil	23,8	Pré-St-Gervais	22,9

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué lors de l'étude de la physionomie des communes à octroi du département, la 2^e et la 1^{re} catégories de ces dernières accusent un caractère nettement rural. La recette brute des 8 octrois que comportent ces catégories est de 2.025.000 frs environ contre 425.000 frs de dépenses. Le taux des frais de perception apparaît donc à 20 % environ.

Ce sont les octrois les plus chers.

L'examen de ces divers taux permet de constater :

1^o que ces derniers varient à l'inverse des tarifs et de la population;

2° que leur importance est surtout sensible dans les communes rurales où le faible nombre de la population et sa dispersion rendent la perception plus difficile et la surveillance plus aléatoire.

Malgré des dépenses parfois élevées, l'ensemble de la recette nette s'établit quand même au chiffre appréciable de 90.037.270 frs.

Le tableau suivant établi d'après les renseignements fournis par le « Tableau synoptique des charges supportées par les communes suburbaines de la Seine » dressé par le service des finances communales de la Préfecture, montre la proportion des recettes brutes d'octroi dans les recettes générales d'une commune prise dans chaque catégorie.

CAT.	COMMUNES	RECETTES GÉNÉRALES	OCTROI	POURCENTAGE
5°	St-Denis	31.761.212 fr.	5.256.356	16 %
4°	Clamart	4.674.596	1.462.143	35 %
3°	Joinville	3.449.960	689.643	20 %
2°	Bagneux	1.792.156	496.404	27,5 %

Pour l'ensemble des communes à octroi, le chiffre des recettes générales s'élevant d'après le tableau précité à 406.118.954 frs, notre impôt représente, avec son produit net de 90.000.000 frs le cinquième et demi environ des recettes globales.

L'octroi est donc en banlieue un élément important des recettes, et sa proportion par rapport à ces dernières est supérieure à celle de Paris où, comme on l'a vu, il ne représente que le 1/9^e environ des ressources budgétaires.

Enfin, déterminée suivant le mode employé plus haut, la part contributive de chaque habitant de banlieue ressort à $105.431.390 : 1.792.289 = 58$ fr. 80.

Si l'on ajoute les produits respectifs de l'Octroi de Paris et des octrois de banlieue on obtient les chiffres suivants :

	VILLE DE PARIS	BANLIEUE	TOTAL
Recettes	491.213.987	105.431.390	596.645.377
Dépenses	72.936.938	15.394.120	88.331.058
Produit net ...	418.277.000	90.037.270	508.314.270

*
**

C'est en somme plus d'un demi-milliard net que rapporte l'octroi aux communes du département.

La Ville de Paris prélève dans cette recette la part la plus importante, laquelle est fonction à la fois de ses charges, des droits élevés en vigueur dans la capitale et du nombre de la population.

Malgré une participation moins forte, les communes de banlieue trouvent dans l'octroi une recette appréciable à plusieurs points de vue.

En effet, s'il n'est pas toujours pour chaque commune un élément considérable des impositions, l'octroi constitue néanmoins un moyen d'équilibrer des budgets comportant des charges de plus en plus lourdes.

Outre son apport, il a le mérite, souvent vanté, d'alimenter régulièrement la trésorerie communale. Sans les disponibilités quotidiennes qu'il fournit, les municipalités devraient attendre des rentrées et en particulier celles du produit des centimes qui ne s'accomplissent qu'à des périodes assez éloignées.

La souplesse de l'impôt a pu également permettre aux communes suburbaines de suivre la courbe de l'évolution des charges communales et notamment celles qui ont résulté de l'accroissement incessant de la population de la banlieue depuis 1913.

Enfin, l'intérêt de l'octroi est plus que jamais une réalité : les charges municipales et celles qui sont nées du fait de la crise économique, ont obligé les communes à s'assurer des ressources nouvelles. Malgré l'arsenal de taxes mises à leur disposition par la loi du 12 août 1926, l'octroi n'en est pas moins demeuré dans la plupart des

communes où il existait déjà; il a même été institué, comme nous avons eu l'occasion de le voir, dans certaines autres où il n'existait pas. Il suffit pour se convaincre de la vitalité de cet impôt de savoir que le nombre des octrois est passé de 49 en 1920 à 58 aujourd'hui.

L'octroi constitue en définitive dans la Seine un élément qui garde, actuellement peut-être plus que jamais, toute son utilité.

Il importe de bien comprendre ces avantages fiscaux avant de s'engager dans l'étude de la réforme dans le cadre intercommunal à laquelle nous devons nous livrer dans la seconde partie de ce travail.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET D'OCTROI INTERCOMMUNAL

DU 18 OCTOBRE 1923.

CHAPITRE I.

Inconvénients du régime actuel.

Origine et élaboration du projet d'octroi intercommunal.

L'étude des octrois du département de la Seine montre que ces derniers, pour obéir à certains principes communs, n'en restent pas moins particularistes dans leurs limites comme dans l'application de leurs règlements et de leurs tarifs.

Nous avons marqué, dès le début de cette étude, les inconvénients importants de cette situation unique. Il convient d'y insister ici avec quelque détail :

De toutes les critiques que suscitent le nombre et la dispersion des octrois, les plus vives s'exercent sur le terrain économique. Rien, en effet, ne frappe plus l'imagination ni n'est susceptible pratiquement de nuire autant au commerce et à l'industrie, que l'existence des « multiples douanes intérieures » dont Turgot se constituait déjà l'adversaire. Bien que l'expression ne soit pas techniquement exacte en raison du caractère uniquement fiscal de l'octroi, elle évoque pourtant un compartimentage qui n'est que trop réel.

Comme l'exprimait encore récemment le ministre de l'Intérieur dans une note adressée le 6 septembre 1935 au Préfet de la Seine : « l'existence de multiples octrois communaux dans les grandes agglomérations constitue une lourde gêne pour la circulation des marchandises en raison des pertes de temps et des formalités nombreuses qu'elle occasionne ».

« C'est ainsi par exemple qu'un fabricant de produits

alimentaires, pour effectuer une livraison de St-Denis à Boulogne, doit s'arrêter 16 fois aux barrières locales avec l'éventualité théorique de supporter au moins 8 fois une vérification de son chargement. »

Il est certes difficile d'évaluer en argent les conséquences d'une telle situation, néanmoins les condamnations répétées du régime actuel par les groupements commerciaux et industriels de la Région parisienne prouvent à quel point il est indésirable pour les échanges.

Il revêt surtout dans le département un caractère d'exceptionnelle gravité en raison de la situation géographique et économique des communes.

Au point de vue géographique d'abord, la presque totalité des communes à octroi sont contiguës. Cette situation concourt non seulement à multiplier les formalités, mais à en rendre l'accomplissement difficile même pour des usagers expérimentés en raison de la complexité des limites et du régime particulier aux nombreux passages. A lui seul, le nombre important des procès-verbaux dressés tant aux entrées de Paris qu'à celles des communes de banlieue témoigne de la difficulté que peuvent éprouver des conducteurs agissant souvent en toute bonne foi à retrouver le fil d'Ariane de leur itinéraire fiscal dans le dédale des bureaux d'octroi qui se présentent sur leur route.

Au point de vue économique, les besoins particuliers du marché parisien, lequel dépasse de beaucoup la capitale, rendent particulièrement insupportable la gêne apportée par les octrois à la circulation.

Cette gêne est déjà sensible lorsqu'il s'agit d'acquitter des droits. Elle l'est davantage si l'on pense que les mouvements de marchandises ne s'accompagnent dans bien des cas ni d'un profit pour l'administration, ni d'un bénéfice immédiat pour l'usager. En effet, de nombreuses formalités ont pour but d'assurer seulement la garantie de la taxe ou de permettre aux contribuables d'obtenir le remboursement des droits sur les objets destinés à sor-

tir du lieu sujet. Telles sont les opérations relatives au passe-debout ou à l'entrepôt. A Paris en particulier, on n'a pas oublié le fameux « bulletin vert » qui jusqu'en 1930, a gêné considérablement la circulation automobile. Actuellement, le seul régime de la reconnaissance à la sortie montre combien serait souhaitable l'élargissement des barrières. En effet, la plupart des marchandises achetées aux Halles Centrales sont destinées à la banlieue où elles sont consommées. Sur les 2.500.000 bulletins de sortie annuellement délivrés, il n'est pas exagéré d'admettre que les 4/5 au moins des opérations auxquelles ils donnent lieu (sortie et compensation à l'entrée) concernent des échanges entre la capitale et les communes du département.

Ces opérations « blanches » en quelque sorte pour l'administration puisqu'elles ne donnent pas lieu à une perception de droits, ne correspondent également bien souvent à aucun déplacement de marchandises générateur de bénéfice. Nombre d'entreprises parisiennes ont leurs usines en banlieue; nombre de commerces y ont des succursales. Or, les multiples mouvements entre ces divers établissements, même s'ils ne sont pas accomplis en vue de la vente donnent lieu pour la garantie de la taxe à des formalités aussi nombreuses que s'ils devaient aboutir à une perception ou à un profit. Il en résulte, sans compensation, une perte sèche pour le commerce et l'industrie.

A la question de la gêne à la circulation se rattache celle de la gêne à l'extension de Paris et aux grands travaux de construction intercommunaux. Le caractère d'intérêt général de ces travaux les soustrait en principe aux taxes d'octroi. Toutefois il arrive que les communes renoncent difficilement à leurs prérogatives fiscales et prétendent imposer, en partie tout au moins, les matériaux destinés aux nouveaux ouvrages. A ce titre, l'extension du Métropolitain constitue un exemple typique. Ce dernier, comme on le sait, évolue vers une formule régionale. Il dessert déjà et doit desservir de nombreuses ag-

glomérations de banlieue. Malgré ce caractère d'intérêt général, des instances sont actuellement pendantes devant les tribunaux pour déterminer parmi les matériaux employés à la construction, ceux qui participeront au caractère général du réseau et ceux au contraire, qui par leur emploi, seront soumis à la consommation locale.

Ces litiges qui comportent au préalable la consignation de droits très importants, caractérisent l'obstacle que peuvent apporter les nombreux octrois de la Seine à la réalisation d'une pièce maîtresse du programme de régionalisation.

Le Préfet de la Seine pouvait ainsi soutenir dans son mémoire du 10 décembre 1923, au Conseil Général, sur la création d'un octroi intercommunal, que « l'existence des 49 octrois communaux était un obstacle insurmontable à l'extension de Paris, aux grands travaux de constructions intercommunaux, et au prolongement du chemin de fer métropolitain ».

Les inconvénients économiques qui se remarquent en matière de circulation, se manifestent encore en matière de concurrence.

L'agglomération parisienne considérée du point de vue économique débordant aujourd'hui Paris en englobant la banlieue, il serait équitable et logique que les redevances et les taxes de consommation soient équivalentes dans toute cette région.

Nous avons vu au contraire, que les unes et les autres pouvaient différer suivant les communes.

Les droits d'abord varient suivant la catégorie à laquelle appartient l'agglomération considérée. A l'intérieur d'une même catégorie, les communes peuvent encore s'imposer à des taxes différentes dans la limite des maxima prévus par le tarif général, ou par voie d'autorisation spéciale, à des taxes exceptionnelles dépassant ces maxima.

Il s'ensuit qu'il est des localités où les charges des redevables sont plus élevées, d'autres au contraire, où elles sont moins sensibles.

En général, le consommateur lui-même achetant au détail ne supporte que faiblement ou pas du tout l'incidence du droit plus fort. Les prix de détail sont en effet conditionnés par des éléments prépondérants tels que l'ensemble des frais généraux du producteur ou du vendeur, les plus ou moins grandes facilités d'approvisionnement, le jeu de l'offre et de la demande, auprès desquels le droit d'octroi apparaît comme négligeable. Néanmoins, celui-ci est bien pris au compte de quelqu'un. C'est dans la plupart des cas l'intermédiaire ou le producteur qui l'incorporent à leurs frais généraux. On peut en déduire que le commerçant établi à Levallois-Perret écoulant ses produits dans sa commune, où, comme on l'a vu, les droits sont élevés, sera moins favorisé que son confrère de Clamart où les droits sont plus réduits.

Les taxes ne sont d'ailleurs pas les seuls éléments différentiels qui d'une commune à l'autre peuvent fausser la concurrence : nous citerons les minima différents pour obtenir l'admission à l'entrepôt, les variations parfois considérables dans le tarif des abonnements industriels et d'une façon plus générale, la sévérité plus ou moins grande témoignée pour les formalités. Il est indéniable en effet, qu'à ce dernier point de vue, les communes qui ne peuvent, par manque de personnel, assurer un contrôle suffisant de leurs octrois, font bénéficier, en quelque sorte, les redevables d'une prime d'exonération spéciale.

Bien que moins gênantes que les inconvénients à la circulation, ces modifications apportées à la concurrence sont sensibles. Malgré le désir du législateur de consacrer le caractère uniquement fiscal de l'octroi, ce dernier a pu contribuer parfois à modifier la carte économique de la banlieue. Les formalités nombreuses exigées à Paris ont à certaines époques fait fuir vers les communes suburbaines diverses industries. Le même jeu s'est produit entre les communes du département. Enfin lorsque la hausse du droit dans le lieu sujet arrive à se faire sentir sur les denrées, quelle ménagère n'est pas tentée d'aller

s'approvisionner sur le marché voisin en essayant d'éviter le bureau de perception à son retour ?

Ces différences constituent partout un inconvénient appréciable. Elles devraient disparaître au premier chef d'une région où, comme nous le verrons, le prix de Paris tend à faire la loi.

Quant à la question administrative, elle garde aussi son importance. Par leurs frais souvent excessifs, certains octrois de banlieue n'apportent qu'un bien faible produit, hors de comparaison avec la gêne qu'ils occasionnent. Quelques-uns il est vrai doivent à une situation spéciale et à des difficultés réelles de surveillance ces pourcentages élevés. Il en est toutefois dont les frais ne dépendent que de dépenses exagérées notamment en matière de traitements. Si dans le premier cas on se trouve en présence de charges difficilement compressibles que seuls pourraient atténuer une augmentation de tarif ou un réaménagement territorial desdits octrois, il n'en est pas de même dans le second où une unification des dépenses paraît au premier chef souhaitable.

D'une façon plus générale encore, on observe que le coefficient d'exploitation a tendance à être d'autant plus fort que l'octroi rapporte moins. « Il faut le même personnel pour appliquer des tarifs faibles ou des tarifs élevés et le nombre des préposés nécessaires n'est pas proportionnel à la recette » ¹.

En définitive, une concentration des moyens comme une centralisation de l'autorité s'imposent pour mettre les octrois du département de la Seine en harmonie avec les besoins des finances communales et le développement d'une région qui a cessé d'être une agglomération de localités isolées pour devenir un « tout » au sens économique et administratif du mot.



(1) V. ALLIX et LECERCLÉ, « Les Contributions Indirectes », t. II. Chapitre XXXI (Octrois).

L'idée d'un groupement des octrois en un consortium étendu au département de la Seine et destiné à pallier aux inconvénients ci-dessus revient à MM. Frédéric BRUNET et Henri SELIER, Conseillers généraux, qui, dans sa séance du 4 mars 1920, saisirent le Conseil général d'une proposition de réforme ainsi conçue :

« M. le Préfet de la Seine est invité à provoquer une réunion des maires des communes de la Seine, en vue d'étudier un consortium destiné à supprimer les octrois communaux pour les remplacer par un octroi départemental dont les produits seraient destinés à remplacer les taxes communales d'octroi ».

Cette proposition était ainsi motivée :

« Les circonstances présentes rendent impossible aux communes du département de la Seine la suppression des octrois. D'autre part, ces barrières multiples dans le même département dont les communes sont étroitement soudées entre elles, nuisent aux transactions commerciales.

« Pour Paris surtout, le contrôle indispensable aux portes rend onéreuses les transactions avec la banlieue. La multiplicité des perceptions, d'autre part, en augmente les frais généraux.

« Pour toutes ces raisons, si on ne peut supprimer l'octroi si gênant, il convient d'en rendre la perception plus facile et de diminuer les obstacles qu'il apporte à la circulation commerciale.

« C'est en nous inspirant de ces vues que nous demandons à l'Administration préfectorale de se mettre en relations avec les maires des communes du département de la Seine, pour arriver à créer un seul octroi dont la limite serait reportée aux confins du département lui-même.

« Cette conception présenterait les avantages suivants : diminution des frais de perception, circulation libre entre toutes les communes du département.

« La proposition équivaut presque à la suppression de l'octroi dans Paris et dans le département, tant les limites sont élargies; il est vrai que les taxes n'en subsistent pas moins, mais il nous faut bien reconnaître l'impossi-

bilité matérielle où nous sommes de supprimer leurs produits ».

Comme on le voit, cette proposition dégage les deux principaux inconvénients de l'existence des multiples barrières, la gêne à la circulation d'une part, l'importance des frais de perception d'autre part. Elle signale en outre aux partisans de la suppression, toujours les plus nombreux, que la réforme envisagée équivaut à l'abolition de l'octroi en ce qui concerne tout au moins Paris et la banlieue. Elle constate enfin, ce qui est toujours exact, l'impossibilité pour les communes de rayer délibérément de leurs budgets un impôt qui représente souvent une grande partie de leurs ressources.

L'initiative de MM. Frédéric BRUNET et Henri SELLIER prend toute sa valeur, si l'on considère qu'à l'époque où fut déposée leur proposition, les octrois étaient sensiblement moins nombreux qu'actuellement. Leur projet répondait ainsi d'avance aux inconvénients qu'allaient ajouter à ces octrois les 10 autres qui se sont créés depuis 1921.

Dans sa séance précitée du 4 mars 1920, le Conseil Général de la Seine renvoya la proposition ci-dessus à l'administration, à la Commission du Budget, à la Commission des Habitations ouvrières et du Plan de Paris.

L'enquête administrative se poursuivit jusqu'en mai 1921, époque à laquelle le Préfet de la Seine constitua, par arrêté du 6 mai, une commission composée de représentants du Conseil Général, du Conseil Municipal de Paris, des Maires et préposés en chef de banlieue, du Chef du bureau des octrois à la Direction Générale des Contributions Indirectes et de fonctionnaires de la Direction des Contributions Indirectes de la Seine, de la Direction des Droits d'Entrée et d'Octroi de Paris.

Cette commission se réunit pour la première fois le 18 octobre 1921 sous la présidence du Secrétaire Général.

Dans cette séance, elle arrêta le plan de ses travaux et décida de les répartir entre quatre sous-commissions.

La première sous-commission devait étudier les avantages et les inconvénients de la réforme et la répartition

des produits; la deuxième la fixation matérielle des limites, l'organisation du service et le règlement; la troisième, la question des entrepôts; la quatrième enfin devait envisager les solutions relatives au personnel et à la comptabilité.

Les travaux de ces diverses sous-commissions se poursuivirent pendant deux années en même temps que ceux de la commission plénière chargée d'enregistrer les résultats acquis dans les séances des sous-commissions.

Des échanges de vue furent en outre assurés avec les représentants des principaux intérêts économiques de la région parisienne. Ces consultations avaient une importance manifeste. Il était en effet logique que les collectivités économiques au profit desquelles devait s'opérer la réforme fussent entendues au sujet de celle-ci. L'idée ne devait pas d'ailleurs se limiter aux travaux préparatoires, le projet d'intercommunalisation prévoyant comme nous le verrons, la présence au sein « d'une commission consultative » de représentants des intérêts commerciaux et industriels.

Enfin, dans sa séance du 18 octobre 1923, la Commission plénière adoptait un texte de projet de loi « portant création d'un octroi intercommunal pour Paris et les autres communes du département de la Seine et suppression des octrois municipaux existant dans le département ».

Ce texte qui devait être présenté à la délibération du Conseil Général fit l'objet d'un Mémoire Préfectoral en date du 10 décembre 1923, lequel exposait successivement l'historique, le but de la réforme, les principales objections de principe et l'exposé des motifs. Après approbation par les Conseils municipaux intéressés, le projet devait être soumis au Parlement, seul maître en dernier ressort de la réforme à réaliser.

Nous verrons comment et pourquoi il ne pût atteindre ce dernier stade ni recevoir sa consécration définitive.

CHAPITRE II.

Analyse du Projet d'Intercommunalisation.

Dans le Mémoire en date du 10 décembre 1923, par lequel il présentait au Conseil Général le projet de réforme, le Préfet de la Seine exposait ainsi la physionomie générale de cette dernière :

« Le texte dont les motifs vont vous être exposés est celui du projet de loi éventuel portant constitution de l'octroi intercommunal. Les dispositions qui y figurent sont celles relatives d'une part, à la dénomination, au fonctionnement général et au budget du nouvel organisme, à la répartition du produit entre les communes, au personnel, d'autre part, aux régimes exceptionnels et transitoires. La loi laisserait en effet, conformément au droit commun, à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le périmètre et d'établir le règlement et le tarif du futur octroi. »

Le règlement d'administration publique auquel il est fait allusion n'a pas été préparé par la commission comme le projet de loi lui-même. Il n'en reste pas moins que des études approfondies ont été faites, au cours notamment des séances de sous-commissions, pour mettre au point les principes qui devaient servir de base à la réglementation à intervenir.

Nous aurons à exposer ces principes d'application après avoir analysé dans le présent chapitre les 13 articles au cours desquels l'avant-projet de loi précise les points essentiels de l'organisation de la nouvelle institution.

SECTION I.

L'ORGANE ADMINISTRATIF : LE SYNDICAT DE COMMUNES.

Le projet prévoit tout d'abord l'institution d'un Syndicat groupant toutes les communes appelées à bénéficier de l'octroi intercommunal.

Cette création est apparue aux promoteurs de la réforme comme indispensable et comme seule conforme à la fois au but poursuivi et au caractère traditionnel de l'impôt d'octroi.

Le nouvel organisme ne pouvait en effet fonctionner que s'il possédait des biens meubles et immeubles (mobilier de bureau, postes de garde, bureaux de perception) et que s'il était doté également d'un budget de recettes et de dépenses. Ce patrimoine et ce budget supposant l'existence d'une personne morale qui en fût le substratum, il convenait de déterminer cette dernière.

Il était impossible d'une part de rattacher le nouvel octroi à la Ville de Paris elle-même, celle-ci ne devant être dans le système qu'une commune parmi les autres. On ne pouvait d'autre part faire des biens de l'octroi la propriété indivise de toutes les communes du département, chacune y participant pour une quote-part déterminée, ni répartir les recettes et les dépenses de son budget, suivant la même proportion. Tous les actes de la vie civile de l'octroi auraient exigé des délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, ce qui était une solution irréalisable.

Restait le rattachement au département de la Seine lui-même.

La proposition présentée au Conseil Général dans sa séance du 4 mars 1920 faisant allusion à un octroi « départemental », on pouvait croire que le nouvel organisme devait dépendre du département et non des communes.

Toutefois dans une note du 24 mars 1922, M. H. SELLIER

à qui revenait l'initiative de cette proposition, précisait sa pensée en soutenant à juste titre qu'il ne pouvait s'agir de départementaliser l'Octroi.

« Cette formule, écrit-il, aboutirait à en confier l'organisation au département qui encaisserait à son budget la recette produite par les taxes, quitte à en ristourner, dans des conditions déterminées, le montant aux communes. Dans une formule de cette nature, le Conseil général aurait la haute main sur l'organisation de l'Octroi; c'est-à-dire que la situation spéciale des communes de banlieue serait à coup sûr sacrifiée. Il est douteux, d'ailleurs, que le Parlement consente à une telle organisation qui aboutirait à la reconstitution d'une sorte de douane intérieure, comprenant près du dixième de la population nationale, situation contraire aux principes administratifs qui sont à l'origine de la législation révolutionnaire ».

L'opinion de M. SELLIER procédait à la fois de nécessités pratiques et d'une exacte analyse de l'impôt d'octroi. Ce dernier est, comme nous l'avons déterminé, un impôt local destiné à fournir des ressources aux communes. D'autre part, il ne pouvait être dans les intentions de ces dernières d'abandonner complètement au département l'organisation et la gestion, dans un cadre élargi, d'un organisme fait pour elles et dont elles n'entendaient pas, malgré tout, se dessaisir. Enfin, il était peu probable que le département de la Seine dont les attributions sont nombreuses eût accepté, sans contre-partie, de servir de support et d'organe de redistribution au nouvel octroi.

Telles sont les diverses raisons qui ont amené la commission à « envisager la création d'un établissement public spécial venant apporter à l'octroi intercommunal l'appui de sa personnalité et l'armature de son organisation ».

Le Syndicat de communes parût d'autant plus indiqué pour remplir cet office que cette institution est prévue par la loi du 22 mars 1890, précisément en vue « d'œuvres d'utilité communale ».

Malgré l'attrait du système, une difficulté se présentait toutefois : la loi du 22 mars 1890 qui autorise la créa-

tion de Syndicats de communes est formée d'articles additionnels à la loi municipale du 5 avril 1884, laquelle n'est pas applicable à Paris. Il fut, en conséquence, admis que, puisqu'il fallait une loi pour autoriser la création de l'octroi intercommunal, la même loi pourrait prévoir dans son objet, l'institution d'un syndicat de communes dont Paris ferait partie.

Le principe admis, il restait à fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement du syndicat à créer.

Ces règles sont établies dans les articles 1 à 5 du projet. La Commission d'études a cherché à se rapprocher autant que possible dans leur rédaction des dispositions du titre VIII de la loi du 5 avril 1884 complétée par la loi du 22 mars 1890 et modifiée par celle du 13 novembre 1917. Elle a toutefois apporté à ces textes des modifications pour les adapter à la situation spéciale du département de la Seine.

*
**

L'article 1 du projet consacre l'institution du Syndicat intercommunal en ces termes :

« Paris et les autres communes du département de la Seine sont réunis en un Syndicat en vue de l'institution d'un octroi intercommunal ».

Il lui donne sa dénomination ainsi précisée conformément aux observations de M. Henri SELLIER : « Ce Syndicat est appelé Syndicat de l'Octroi intercommunal du département de la Seine et il forme un établissement public investi de la personnalité civile ».

L'article 2 expose les attributions et la composition du Syndicat :

« Le Syndicat est administré par un Comité de 18 membres. Ce Comité exerce à l'égard de l'octroi intercommunal les droits qui appartiennent au Conseil Municipal à l'égard de son octroi communal. Il est composé de :

4 membres du Conseil Général élus par cette assemblée dont 2 pris parmi les représentants des cantons sub-urbains.

8 membres du Conseil Municipal de Paris élus par cette assemblée.

6 membres des Conseils Municipaux des autres communes nommés par les Maires de ces communes.

Les uns et les autres suivant, quant à la durée de leur mandat, le sort de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacances parmi les délégués, par suite de décès, démission ou tout autre cause, il est pourvu à leur remplacement dans le délai de 3 mois. »

Comme on peut s'en rendre compte, le premier alinéa de cet article, dans un louable souci de clarté et de respect des compétences, sépare nettement la question de l'administration du Syndicat de celle du futur octroi lui-même. Cette distinction ne fait d'ailleurs que suivre, en la précisant, celle de la loi de 1884 qui, après avoir disposé dans son article 171 que le Syndicat est administré par un Comité, ajoute dans son article 175 que « l'Administration de cet établissement faisant l'objet des Syndicats est soumise aux règles du droit commun ».

En rappelant ces principes, le texte non seulement évitait toute ambiguïté, mais encore tenait compte du vœu formel de la commission que l'administration du futur octroi ne pouvait être réalisée que par des fonctionnaires à l'exclusion des représentants des corps élus.

La composition du Comité elle-même différait, en raison des circonstances spéciales à l'espèce, des dispositions du droit commun. La loi de 1890 prévoit que le Comité est formé de deux délégués de chacune des communes faisant partie du Syndicat. On ne pouvait songer à attribuer à chacune des 79 communes qui constituaient en 1923 le département de la Seine, deux délégués comme l'exigeait la loi. On aurait ainsi créé une assemblée délibérante beaucoup trop nombreuse. D'autre part on ne pouvait admettre le principe d'une représentation égale : c'eût été méconnaître le rôle et l'intérêt des communes importantes et notamment celui de Paris qui était destiné à

fournir à lui seul la plus grosse part des recettes du nouvel octroi.

Finalement, on s'arrêta aux conclusions suivantes. Paris aurait sa représentation spéciale : 8 membres du Conseil municipal; les communes de la banlieue seraient représentées par 6 membres, soit les $\frac{3}{4}$ de la représentation parisienne. Enfin, pour harmoniser ces deux éléments, le Conseil Général de la Seine élirait 4 membres choisis pour moitié parmi les Conseillers des cantons suburbains.

« Vous remarquerez, ajoutait le mémoire préfectoral, que si les délégués du département et de la Ville de Paris sont élus par le Conseil général et par le Conseil municipal parmi leurs membres, un autre mode de désignation est prévu pour les délégués de la banlieue. Il a paru que les maires étaient plus qualifiés pour procéder à cette élection, étant entendu que leurs choix devront se porter sur des membres des conseils municipaux qui pourront être d'ailleurs les maires eux-mêmes. »

*
**

L'article 3 règle le fonctionnement du Comité :

« Le Comité dont le siège est à Paris, tient chaque année deux sessions ordinaires, et il peut être convoqué extraordinairement par le Préfet de la Seine aussi souvent qu'il est nécessaire. Il élit annuellement, parmi ses Membres, son Président et les Membres de son Bureau. Ses réunions ne sont pas publiques. Le Préfet de la Seine et le Directeur de l'Octroi ont entrée dans le Comité, et ils sont entendus lorsqu'ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Les conditions de validité des délibérations du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles en vigueur pour le Conseil Municipal de Paris. »

Le premier paragraphe n'appelle pas d'observations

particulières. Il est l'application presque intégrale des règles du droit commun.

Le second reproduit l'article 174 de la loi du 5 avril 1884 en rendant toutefois applicables à la tenue des séances et à la validité des délibérations du Comité les règles en vigueur pour le Conseil Municipal de Paris. On sait que ces règles telles qu'elles découlent des lois du 18 juillet 1837, 24 juillet 1867 et surtout de celle du 14 avril 1871, sont plus restrictives qu'en province, notamment en ce qui concerne l'exercice de la tutelle administrative. Il a paru qu'en raison de la place tenue par Paris dans l'organisme nouveau, c'était les principes de son organisation administrative qui devaient y prévaloir.

C'est ce que consacre également l'article 4 qui dispose : « le Préfet de la Seine exerce dans le Syndicat les fonctions qui lui sont dévolues comme Membre du Corps Municipal de Paris. Les lois et règlements concernant la tutelle de la Ville de Paris sont applicables au Syndicat ».

De même que le Comité est l'organe du Syndicat pour la délibération des questions intéressant la marche générale de l'octroi, le Préfet est, dans le système proposé, l'autorité qualifiée pour l'action. Il est destiné à remplir dans l'administration du syndicat le même rôle qu'il joue dans l'administration de la Ville de Paris. C'est lui qui devra représenter l'organe intercommunal en tant que personne civile, qui sera chargé de l'exécution des délibérations du Comité, qui exercera sur ces dernières ses attributions de tutelle conformément aux textes précités. C'est en particulier le Préfet qui sera chargé d'approuver, comme pour la Ville de Paris, les acquisitions d'immeubles, les aliénations et les échanges effectués par le Syndicat.

*
**

L'article 5 du projet traite du budget syndical :

« Le Budget du Syndicat comprend, en recettes, les recettes de l'Octroi et toutes autres recettes accessoires ou extraordinaires, et, en dépenses, les dépenses de création

et de fonctionnement du service ainsi que les sommes attribuées aux communes associées dans la répartition du produit net de l'Octroi.

Les règles de la Comptabilité de la Ville de Paris s'appliquent à la Comptabilité du Syndicat, et les fonctions de Receveur du Syndicat sont exercées par le Receveur Municipal de Paris ».

Les recettes normales du budget devaient être évidemment les produits de l'octroi intercommunal : droits ou redevances ; les autres étaient les recettes éventuelles que pourrait réaliser le Syndicat en tant que personne civile. Les dépenses comprenaient les frais de création du service lui-même et ceux de son fonctionnement. Après déduction de ces dépenses, devaient être portées au passif les sommes attribuées aux communes associées dans la répartition du produit net de l'Octroi.

En ce qui concerne la comptabilité, le projet procède comme pour le fonctionnement du Syndicat — par référence — à la législation parisienne. En cette matière encore, étant donnée la prédominance de la capitale, il fut décidé que le règlement du 28 décembre 1878 sur la comptabilité de la Ville de Paris et les textes qui l'ont modifié s'appliqueraient au consortium projeté. Quant aux fonctions de receveur du nouvel organisme, il était normal, outre le motif de la prééminence parisienne, qu'elles fussent dévolues au Receveur de la Ville de Paris ; l'article 172 de la loi du 5 avril 1884 dispose, en effet, que dans un Syndicat de communes les fonctions de receveur sont exercées par le Receveur de la commune siège du Syndicat.

SECTION II.

LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE L'OCTROI INTERCOMMUNAL.

Dans les cinq premiers articles du projet que nous avons analysés, il n'est question que du Syndicat, autrement dit, de l'organisme devant servir de support à l'ins-

titution fiscale, c'est-à-dire au futur octroi. Les articles suivants jettent les fondements de l'octroi lui-même et traitent successivement du périmètre, du règlement, de la commission consultative, du tarif, du personnel et de la répartition des recettes.

Article I.

Le périmètre.

L'article 6 du projet stipule :

« Pour la réalisation de l'Octroi Intercommunal prévu à l'article 1^{er}, Paris et les autres communes du département de la Seine seront compris dans un même périmètre d'octroi, à compter du 1^{er} janvier 1926.

Les octrois communaux existant dans le Département seront supprimés à partir de la même date ».

Ce texte fondamental comportait, moyennant leur assentiment, l'application à toutes les communes du département de la Seine du nouveau régime, qu'elles fussent ou non pourvues d'un octroi.

Pratiquement, il assurait la suppression de toutes les barrières communales.

Cette partie du programme a donné lieu dans les commissions à de vives discussions : en effet, bien qu'une enquête préparatoire ait été faite auprès de l'Union des maires de la Seine, et que la majorité de ceux-ci eût donné son consentement à la réforme, quelques communes n'avaient pas cru devoir les suivre ou ne l'avaient fait qu'avec réticence. Certaines communes sans octroi notamment, malgré l'intérêt de la recette supplémentaire qu'elles devaient tirer de la réforme, n'étaient pas disposées à accepter un impôt qu'elles avaient jusqu'alors ignoré.

Cette attitude était de nature à comporter de graves inconvénients, l'octroi départemental ayant pour but de supprimer les barrières et d'égaliser les charges, on ne pouvait admettre de laisser à l'intérieur du périmètre des îlots de communes enclavées qui constitueraient autant de

véritables « zones franches ». Au point de vue fiscal d'une part, l'existence de ces îlots pouvait créer des fissures permettant la réalisation de la fraude. Au point de vue économique d'autre part, l'immunité de certaines localités pouvait rétablir à leur profit un régime préférentiel, alors qu'on s'était proposé d'assurer des conditions uniformes de concurrence.

Pour ces diverses raisons, la Commission s'est refusée à toute exception en comprenant toutes les communes du département dans un même périmètre. Toutefois, en englobant les communes de la Seine, la Commission avait eu également à se prononcer sur la demande de quelques communes des départements voisins. Certaines de ces dernières se trouvaient en quelque sorte agglutinées à des localités comprises dans le futur octroi : elles avaient intérêt à être groupées dans le périmètre. Devait-on les y comprendre ou au contraire les laisser en dehors ? Cette question n'a pas été résolue catégoriquement par la Commission, laquelle n'avait pas cru devoir prendre parti en considération du caractère spécial de la question qu'elle estimait de la compétence du pouvoir central.

Dans son mémoire, le Préfet de la Seine expliquait ainsi les motifs qui militaient en faveur de l'incorporation des communes limitrophes à l'octroi intercommunal : « il m'a semblé qu'il n'y avait à une telle réalisation aucun obstacle légal puisque bien des syndicats constitués pour des objets différents comprennent des communes de plusieurs départements. D'autre part, il peut se trouver quelques situations de fait, telles que l'établissement du périmètre et la sécurité de la perception, qui seraient considérablement favorisées par l'adjonction envisagée dans le texte ».

Le point de vue préfectoral est passé dans le 3^e alinéa de l'article 6 qui précise : « Des communes limitrophes du département de la Seine pourront, sur leur demande, entrer dans le Syndicat de l'Octroi intercommunal à la condition de réunir l'adhésion de la Commission consul-

tative, du Comité du Syndicat et des Ministres de l'Intérieur et des Finances ».

En définitive, si à l'intérieur du département la réforme devait s'appliquer rigoureusement à toutes les communes, rien ne s'opposait à ce qu'elle fut étendue à certaines agglomérations de l'extérieur qui forment avec les premières un véritable tout. En soumettant l'adhésion des communes foraines à une triple approbation le projet montrait toutefois que cette admission ne pouvait être prononcée qu'exceptionnellement et pour de sérieux motifs.

Article II

Administration, règlement et tarif.

Le projet applique au nouvel octroi les principes d'organisation, le règlement et le tarif de Paris en stipulant (Art. 7) :

« Toutes les dispositions législatives et réglementaires, toutes les dérogations au régime général en vigueur pour l'octroi de Paris, et non contraires aux dispositions de la présente loi, sont déclarées applicables à l'administration, à la perception et au tarif du nouvel octroi ».

Ce point essentiel de la réforme répondait au double besoin : d'uniformiser les dispositions réglementaires et tarifaires; de fournir aux communes de banlieue avec ou sans octroi des plus-values par l'application du tarif parisien, le plus élevé des tarifs en vigueur dans le département.

*
**

En matière d'administration d'abord, le futur octroi devait être exploité en régie simple suivant le mode en vigueur dans la capitale conformément à l'ordonnance du 22 juillet 1831. Il devait par suite comprendre un directeur et trois régisseurs formant un conseil d'administration placé sous l'autorité du Préfet de la Seine et sous la surveillance des contributions indirectes.

L'organisation du service devait par ailleurs être conçue suivant le type parisien lequel comporte comme on l'a vu un service actif, un service sédentaire et un service des recettes.

L'extension du régime de la Capitale à la Banlieue n'est pas allée cependant sans difficultés. Si la commission avait en définitive admis que la régie de l'octroi de Paris était par son organisation et son outillage seule qualifiée pour administrer le nouvel octroi, l'Union des maires, consultée comme nous l'avons vu sur la réforme, s'était montrée favorable à un système différent.

Elle s'était ralliée à l'idée d'un « conseil de gestion » comportant principalement des représentants des corps élus. La Commission avait dû rejeter cette proposition, estimant que l'administration de l'octroi ne pouvait être assurée dans de bonnes conditions que par des fonctionnaires spécialisés et indépendants des assemblées municipales. Elle n'avait cependant pas négligé la collaboration indispensable de ces dernières à la gestion du futur organisme. Elle l'avait transportée, d'une part dans le syndicat chargé de la délibération des questions les plus importantes (tarif, répartition du produit) touchant le consortium et d'autre part, dans une — commission consultative — dont l'article 8 du projet fixe ainsi le rôle :

« Il est créé une Commission consultative de 16 Membres composée comme suit :

1° le Préfet de la Seine, ou son délégué, Président;

2° 6 Membres du Comité du Syndicat, désignés par ce Comité, et pris à raison de :

1 parmi les délégués du Conseil Général de la Seine,

3 parmi les délégués du Conseil Municipal de Paris, et

2 parmi les délégués des Maires des autres communes;

3° le Directeur des Contributions Indirectes du Département de la Seine;

4° 4 Membres désignés par le Préfet de la Seine, parmi les fonctionnaires de son Administration;

5° 2 Délégués élus du personnel dans des conditions qui seront indiquées par le Règlement d'Administration publique prévu à la présente loi;

6° 1 Membre de la Chambre de Commerce de Paris, désigné par cette Assemblée;

7° 1 Représentant des Sociétés Coopératives de Consommation.

.....

« La Commission est obligatoirement consultée sur toutes les mesures concernant l'organisation générale du Service, les cadres et le statut du personnel, le règlement et le tarif, les projets de travaux ou de fournitures constituant des dépenses de premier établissement, les projets de budget et tous les autres projets financiers présentés au Comité du Syndicat. La Commission donne, en outre, son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Préfet de la Seine ».

La Commission Consultative, telle qu'elle a été envisagée, répond aux desiderata de l'Union des Maires. Elle fait non seulement appel à des fonctionnaires de diverses administrations en rapport avec l'octroi mais encore à des représentants des communes de Banlieue. Ces derniers étaient ainsi appelés non seulement à contrôler le fonctionnement général de l'institution mais encore à donner des avis au sujet de sa gestion administrative elle-même.

La place faite en outre aux représentants des contribuables doit être notée. La commission qui avait associé à ses travaux les délégués des principales industries de la région parisienne a justement prévu dans la commission consultative la présence d'un membre de la Chambre de Commerce de Paris et d'un représentant des coopératives de consommation. L'octroi touche en effet à l'économie générale et il importe, en matière de taxation comme en ce qui touche à l'organisation du service, de prendre l'avis des organismes qualifiés.

Les règles parisiennes ont d'ailleurs servi de base sur ce point aux rédacteurs du projet. L'article 15 de l'Ordonnance du 22 juillet 1831 prévoyait en effet l'existence d'une commission consultative composée de quatre membres du Conseil Municipal, du Directeur des contributions indirectes de la Seine et des trois régisseurs de l'octroi. L'article 8 du projet élargit considérablement cette institution. La nouvelle commission est constituée par la loi et tient statutairement quatre séances par mois. Son avis est en outre obligatoire sur les questions importantes alors que l'ordonnance de 1831 ne contient aucune disposition à ce sujet.

*
**

Outre la gestion administrative de l'octroi, le projet unifie le règlement et le tarif dans toute l'étendue du consortium. Dans les deux cas il se prononce pour l'extension des règles parisiennes qui ont paru à la commission d'études tout indiquées pour s'appliquer à un groupement de communes où la Capitale devait occuper une place prépondérante.

Conformément au droit commun, l'article 9 confie à un décret le soin de mettre au point le périmètre, le tarif et le règlement envisagés. Nous verrons en étudiant ci-après les principes d'application de la réforme, les difficultés auxquelles a donné lieu l'extension sur ces points des règles en vigueur à Paris.

Ce qu'a surtout tenu à préciser la commission dans le projet lui-même c'est l'initiative qu'étaient respectivement appelées à prendre dans la réglementation du futur octroi les diverses autorités compétentes.

Ces autorités étaient au premier chef le comité du Syndicat et son agent d'exécution, le Préfet de la Seine, qui devaient exercer vis-à-vis du nouvel organisme le rôle dévolu au Corps Municipal de Paris à l'égard de son octroi communal. Il eut semblé par suite logique de leur laisser l'initiative des réformes touchant aux questions de règlement et de tarif.

Tel n'a pas été l'avis de la commission qui, après avoir appelé le Conseil Général et les Conseils Municipaux du département à délibérer sur ces questions, décide qu'ils continueront, par leurs avis, à participer à toute modification du statut fiscal de l'octroi :

« Un décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Général et des Conseils Municipaux du Département et du Comité du Syndicat, déterminera la nomenclature des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception. Toute modification au règlement et au tarif sera arrêté dans la même forme ».

Non seulement la Commission a cru bon d'élargir le plus possible le droit de contrôle des collectivités intéressées, mais elle a tenu encore, malgré la présence du Comité du Syndicat qui les représente, à conserver aux municipalités le droit d'initiative qu'elles exercent en matière d'octroi depuis 1814.

Le paragraphe 2 de l'article 9 satisfait cette exigence :

« Sera obligatoirement soumise à l'avis du Comité du Syndicat, toute modification proposée, soit par le Préfet de la Seine, soit par le Conseil Général ou un des Conseils municipaux du Département ».

L'initiative des réformes réglementaires et tarifaires en même temps qu'elle appartient au Préfet et au Conseil Général est donc étendue à toutes les communes du Département. Il convient toutefois de remarquer que malgré ce pouvoir d'initiative très généralisé, le comité conserve dans l'esprit des rédacteurs du projet un rôle prépondérant relativement aux propositions de réforme :

« Si l'avis émis par le Comité est favorable, il sera procédé comme il est prescrit au paragraphe 1^{er} du présent article.

« Dans le cas contraire, la proposition ne sera suivie que si elle est reprise, soit par le Préfet de la Seine, ou le Conseil Général, soit par un nombre de Conseils municipaux représentant, au moins, le tiers de la population totale du Département ».

En ayant le scrupule de ne pas « dessaisir » les com-

munes du droit d'amender le règlement et le tarif, la commission d'études a trouvé également nécessaire d'éprouver leur point de vue à celui du Comité du Syndicat qui, placé près de l'organe technique d'exécution, était particulièrement apte à en apprécier le bien fondé.

En définitive, le Comité a été pourvu, en cas d'avis contraire de sa part, d'un véritable veto qui ne peut être éludé que par la reprise de la proposition primitive, soit par le Préfet lui-même, par le Conseil Général ou par une importante réunion de communes.

Le régime transactionnel envisagé par le projet conciliait donc le plus largement, en matière de règlement et de tarif, les pouvoirs du Comité avec les prérogatives des municipalités dont il était à la fois le représentant et le guide.

Nous noterons enfin qu'après consultation du Conseil Général, des Conseils Municipaux et du Comité du Syndicat, le projet exige en principe l'intervention d'un décret quelle que soit l'importance des modifications à apporter au règlement ou au tarif.

La Commission avait à ce sujet le choix entre deux systèmes : le régime de droit commun tel qu'il est défini par la loi du 5 avril 1884 et le régime spécial à la ville de Paris. Nous avons vu que le premier ne prévoit l'intervention d'un décret que dans des cas spéciaux limitativement déterminés et présentant un caractère particulier de gravité. En face de ce système, le régime parisien comporte, en raison de l'inapplicabilité à Paris du tarif type la nécessité de faire approuver par décret la presque totalité des propositions relatives au périmètre, au règlement et au tarif.

Entre ces deux systèmes, les rédacteurs du projet ont adopté une solution transactionnelle : l'octroi intercommunal devant posséder un règlement et un tarif spécial, différents du règlement et du tarif types applicables en province, un décret devrait, comme pour l'octroi de Paris présider à toutes les modifications proposées. Il a paru toutefois que pour les prorogations de taxes n'excédant

pas 5 ans cette exigence pouvait être écartée. Ces prorogations seraient exécutoires de plein droit à condition toutefois qu'elles soient demandées « d'accord entre la majorité des Conseils Municipaux et du Comité du Syndicat après avis du Conseil Général » (art. 9 in fine).

C'est la seule dérogation, soumise d'ailleurs au consentement des collectivités intéressées, que le projet ait apportée à la règle centralisatrice de l'autorisation par la voie du décret en Conseil d'Etat.

Article III

Le personnel et les dépenses d'exploitation.

Outre les questions d'organisation administrative, la commission dût résoudre le problème du personnel de l'Octroi Intercommunal. Les communes de banlieue demandaient à juste titre des garanties pour leurs employés dont la situation allait se trouver modifiée par l'institution projetée.

Leurs desiderata exposés par l'Union des Maires de la Seine se concrétisaient dans les dispositions suivantes :

« Les agents appartenant au personnel actuellement en fonctions dans les Octrois de Paris et de la Banlieue devront être affectés d'après leurs aptitudes physiques et intellectuelles aux divers emplois à prévoir dans la nouvelle organisation ».

« Ils continueront toutefois, à titre transitoire à jouir du statut qui leur était appliqué avant la mise en vigueur du nouveau régime ».

« Les agents recrutés ultérieurement bénéficieront du statut qui sera déterminé par le Conseil de Gestion ».

C'est la 4^e Sous-Commission, chargée des questions de personnel, qui étudia les principes susceptibles d'être appliqués à l'incorporation des employés de Paris et de la Banlieue dans le Consortium.

Après avoir appelé au débat des représentants des divers personnels intéressés, elle s'arrêta aux points suivants devant servir de base à la future réglementation.

D'une part, il fut décidé que les agents en fonctions dans les Octrois communaux lors de l'application du nouveau régime seraient maintenus avec une situation équivalente dans les cadres de l'Octroi intercommunal.

D'autre part, et conformément au vœu ci-dessus de l'Union des Maires, les emplois devraient être attribués d'après les aptitudes physiques et professionnelles dans les conditions déterminées par un règlement d'Administration publique.

Enfin, les nouvelles conditions du service pouvant inciter certains agents à ne pas bénéficier des nouvelles mesures, il fut entendu que ceux qui demanderaient à quitter les cadres, bénéficieraient d'une pension ou d'une indemnité. Ces différents principes ont été repris dans l'art. 10 du projet qui stipule :

« Les agents titulaires en fonctions dans les Octrois Communaux supprimés seront maintenus avec leur traitement dans le personnel de l'Octroi Intercommunal et affectés aux différentes catégories d'emplois suivant leurs aptitudes physiques et professionnelles ».

« Le règlement d'Administration publique visé à l'art. 13 fixera les conditions dans lesquelles seront déterminées les aptitudes physiques et professionnelles nécessaires pour les diverses catégories d'emplois, et calculera les indemnités et pensions qui seront attribuées aux agents qui cesseront leurs fonctions au moment de la mise en application du nouveau régime : ces indemnités et pensions restant à la charge des communes où ces agents remplissaient leurs fonctions.

« Seront applicables au personnel du nouvel Octroi, les dispositions réglementaires fixant le régime des retraites du personnel de l'Octroi de Paris.

« Le Règlement d'Administration publique, visé à l'art. 13, fixera les dispositions transitoires applicables au régime des retraites des agents des octrois de banlieue incorporés dans le nouvel octroi, ainsi que la mesure dans laquelle les allocations viagères ou pensions de retraite de ces agents devront être à la charge de chacune des com-

munes dans lesquelles ils auront antérieurement accompli leur service. »

La réforme projetée tendait dans l'esprit de la Commission à assurer, en même temps, le maintien des droits acquis, la bonne exécution du service et l'économie des frais de perception.

Il convient d'examiner comment les mesures envisagées pouvaient concourir à ce triple but.

En ce qui concerne la garantie des droits acquis, le projet adopte une mesure générale destinée à donner aux employés le maximum de sécurité. Il prononce en effet l'incorporation intégrale à l'octroi intercommunal de tous les agents en service dans les divers octrois communaux de la Seine. Au moment de la discussion de la réforme cette mesure était destinée à s'appliquer aux 2800 employés en service à Paris et aux 700 agents dépendant des octrois de banlieue.

A cette première garantie, le projet en ajoutait une seconde : la détermination des qualités physiques et professionnelles nécessaires pour les diverses catégories d'emplois. Cette détermination devait elle-même intervenir après une enquête opérée dans les communes intéressées pour établir avec exactitude les situations occupées par les employés de tous grades. Cette procédure préconisée par la sous-commission du personnel permettrait de pourvoir aux nouvelles affectations en tenant compte, tant des aptitudes individuelles de chaque agent, que des fonctions exercées antérieurement et du secteur dans lequel ces fonctions auraient été remplies.

Le personnel avait dans ces conditions l'assurance de ne pas être lésé par la réforme et cela d'autant mieux que deux de ses délégués aux termes de l'art. 8 du projet devaient faire partie de la commission consultative à laquelle seraient obligatoirement soumis tous les projets de règlements du futur octroi.

Le régime des retraites à appliquer au nouveau personnel n'appelle aucune observation particulière. Le principe sur ce point est, comme ailleurs, l'application du régime pa-

risien à la nouvelle situation. Il nous suffira d'indiquer à ce sujet que les dispositions de ce régime constituaient pour le personnel annexé une garantie au moins égale sinon supérieure à celle qu'il pouvait trouver dans les règlements existant en banlieue.

S'il donnait des compensations au personnel, le projet tendait également à assurer une meilleure exécution du service et à comprimer les frais de perception.

C'est ainsi que la Commission se prononça au cours de ses travaux sur la suppression de certaines recettes et de certains emplois tels que les préposés aux escortes qui devenaient pratiquement inutiles en raison des grandes distances à parcourir pour atteindre les limites du nouvel octroi.

L'aménagement des postes retint particulièrement son attention et elle s'arrêta aux solutions suivantes :

Le nombre des postes de l'octroi intercommunal serait approximativement réparti dans la proportion ci-après :

	PARIS	BANLIEUE	TOTAUX
Postes d'enceinte	»	60	60
Postes de gares	110	80	190
Postes d'eau	20	10	30
Postes d'entrepôts	55	80	115
Postes des abattoirs	5	10	15
	190	220	410

Le nombre des agents nécessaires pour occuper ces postes pouvait être évalué à 3.000 auxquels il convenait d'ajouter ceux employés au contrôle et aux recettes ainsi que les mobiles destinés à combler les vacances, soit 400 environ. On retrouvait ainsi avec ce chiffre de 3.400 l'effectif en service au 1^{er} janvier 1923 tant à Paris qu'en banlieue.

Le maintien de ce chiffre a paru constituer pour la Commission un cadre théorique propre à assurer le rendement normal de la perception. Toutefois, on considéra à juste titre que ce rendement ne pouvait être garanti, étant

donné l'importance du périmètre à surveiller, que par un contrôle actif, puissant et rapide, organisé selon le modèle fourni par l'octroi de Paris. Ce contrôle devait avoir pour objectifs : la répression de la fraude, la surveillance des gares et celle de l'intérieur.

Malgré le maintien de l'effectif en service au 1^{er} janvier 1923, la Commission n'a pas entendu renoncer à compresser les frais de perception. Après avoir insisté sur la nécessité de conserver à l'origine un personnel assez important pour éviter toute déconvenue dans le recouvrement de l'impôt, elle a estimé que le contrôle projeté devait tendre en même temps qu'à une perception maxima, à une réduction du nombre des employés. On pouvait admettre en effet que les améliorations et les simplifications qui seraient apportées dans l'exécution du service et dans la mise au point de la surveillance permettraient de réduire dans de notables proportions et au fur et à mesure les effectifs envisagés.

La disparition des charges proportionnellement très lourdes que supportent actuellement les petits octrois et qui seraient atténuées par l'application de la réforme, pouvait autoriser le point de vue optimiste de ses promoteurs.

Article IV

La répartition du produit.

De tous les problèmes que posait l'octroi intercommunal celui de la répartition des recettes présentait un intérêt primordial.

Il a donné lieu au cours des travaux de la Commission à de nombreuses discussions et à des échanges de vues souvent contradictoires entre les représentants de la Ville de Paris et ceux des Municipalités de banlieue.

Il importait en effet, d'une part, de donner aux collectivités intéressées, des garanties de perception au moins égales à celles qu'elles possédaient avant le projet; il fallait, d'autre part, trouver des bases de répartition équi-

tables pour la distribution de l'excédent de recettes que l'on était en droit d'attendre de l'application au consortium des taxes du tarif parisien.

Si la première question a pu être assez facilement résolue, la seconde n'a pu l'être que par une véritable transaction entre les intérêts parisiens et ceux des communes de banlieue.

La Commission a tenu à faire figurer les solutions laborieusement admises dans l'article 11 du projet.

En ce qui concerne d'abord la garantie du minimum de perception, l'Administration parisienne et les communes suburbaines avaient, dès le début des travaux, subordonné leur adhésion au fait que la recette constatée au cours de la dernière année de fonctionnement de leur octroi leur serait assurée.

De part et d'autre, la préoccupation de l'équilibre des budgets dictait la solution à intervenir.

En conséquence, il a été posé comme postulat que sur la recette nette de l'octroi intercommunal, il y aurait lieu avant tout, de prélever la somme suffisante pour assurer à chaque commune, ayant un tarif complet, la recette constatée au cours de l'exercice antérieur le plus favorable.

Si l'accord sur le principe a été aisé, il n'en a pas été de même sur l'application. Certaines communes intéressées ou ne possédaient pas d'octroi, ou ne comportaient pas de tarif complet. Il fallait donc pour ces dernières trouver une base minima de répartition.

Il fut décidé qu'il serait garanti aux communes qui ne possédaient pas d'octroi, ou à celles qui n'avaient qu'un octroi partiel, une recette égale par tête d'habitant, à la perception minima constatée parmi les communes de la même catégorie, possédant l'octroi intégral et le tarif maximum de ladite catégorie.

Le tarif considéré était le tarif général du 13 août 1919 en vigueur au moment des travaux.

Ces dispositions se trouvent reprises dans les alinéas 1 et 2 de l'article 11 qui stipule :

« Pour la répartition entre les communes, sur la recette

« nette constatée en cours d'un exercice, il sera, comme
« première attribution, affecté à chaque commune, com-
« prise dans le périmètre de l'octroi intercommunal, une
« somme proportionnelle à sa population résidente et
« égale, en principe, par tête d'habitant, à la recette
« nette maxima constatée dans ladite commune au cours
« de l'un des exercices antérieurs au 1^{er} janvier 1926. »

« Cette première attribution ne pourra, pour aucune
« commune de la banlieue, être inférieure, par tête d'ha-
« bitant, à la recette nette moyenne constatée, comme il est
« dit au paragraphe premier, dans l'ensemble des com-
« munes appartenant à la même catégorie, telle qu'elle est
« déterminée par la nomenclature du Tarif Général an-
« nexé au décret du 13 août 1919. »

Ces dispositions correspondaient à la situation du Consortium à son origine. Toutefois, comme l'indiquait M. Henri SELLIER, il aurait été « souverainement injuste » de cristalliser le minimum de perception garanti d'après la situation communale constatée antérieurement à la création de l'octroi.

S'il est, en effet, des communes dont la population est déjà très dense et qui ont ainsi presque atteint la recette maxima, il en est d'autres, au contraire, qui, peu peuplées à un moment donné, voient par la suite leurs produits s'accroître avec le développement de la population.

Il a paru normal dans ces conditions, après avoir envisagé la question du minimum sous son angle « statique » d'adapter les solutions précédemment envisagées, à l'évolution éventuelle des communes du Consortium.

Ici encore, si l'adoption du principe n'a donné lieu à aucune difficulté, les modalités d'application ont fait l'objet de deux systèmes :

D'après les propositions de l'Union des Maires de la Seine, le nombre d'habitants entrant en ligne de compte pour le calcul de la recette garantie, devait être égal à celui du dernier recensement (1921), majoré ou diminué à partir de 1922, d'un chiffre égal à la moyenne de l'augmentation ou de la diminution annuelle constatée dans l'intervalle des deux recensements précédents.

Suivant ce système, lors du fonctionnement du nouveau régime prévu pour l'année 1926, les communes devaient pouvoir compter sur un minimum de perception proportionnel à l'augmentation de la population entre les recensements de 1911 et de 1921.

Ce mode de répartition était favorable aux communes de banlieue qui toutes, sans exception, depuis le recensement de 1911, ont vu leur population augmenter dans des proportions souvent importantes alors que, dans la même période, la population de Paris avait très peu progressé.

Au point de vue des municipalités, les représentants des intérêts parisiens opposaient à juste titre que l'on ne pouvait sans contradiction décider d'une part, que le recensement de 1921 servirait de base de répartition et que d'autre part, on ferait intervenir les différences avec les recensements antérieurs.

Ils ajoutaient que, s'il était admissible que dans l'avenir, les communes voient leur répartition augmenter ou diminuer suivant les fluctuations de la population, il était irrationnel de modifier la base de répartition avant même qu'elle ait fonctionné.

La Commission s'est par suite ralliée au système suivant :

Elle a admis que lorsque par suite de l'accroissement de sa population, une commune changerait de catégorie, il lui serait garanti une recette minima égale à la recette moyenne de la catégorie nouvelle à laquelle elle appartiendrait. A cette règle simple, était ajouté un correctif répondant au désir exprimé par les maires de banlieue et constituant, en quelque sorte, une prime de bonne gestion pour certaines communes.

Si les conditions économiques locales assuraient à ces dernières antérieurement au nouveau régime, une recette supérieure à la moyenne constatée dans les communes de leur ancienne catégorie, elles continueraient dans la nouvelle catégorie, à bénéficier du même écart par rapport à la recette minima garantie. Le mémoire préfectoral appuyait ce principe par l'exemple suivant :

« La recette moyenne des communes de la 3^e catégorie

« est en 1922, de 22 fr. 54 et celle de la commune de Clamart de 27 fr. 97, soit un écart d 5 fr. 43. Si Clamart passait un jour à la 4^e catégorie dont la recette moyenne est en 1922 de 26 fr. 63, elle recevrait en plus de cette somme, l'écart de 5 fr. 43, dont elle bénéficiait dans la précédente catégorie par rapport à la moyenne, au total, 32 fr. 06 par habitant ». « Ainsi, ajoutait le mémoire, se trouvera légitimement maintenue l'avance qu'une commune a déjà acquise par suite de circonstances économiques antérieures à l'installation du nouveau régime, d'une bonne gestion financière, d'un outillage plus perfectionné. »

Ces dispositions sont reproduites dans les alinéas 3 et 4 de l'article 11 :

« Lorsque les modifications survenues au chiffre de sa population entraîneront pour une commune un changement de catégorie, le minimum prévu au paragraphe ci-dessus, sera celui de sa nouvelle catégorie; mais il sera majoré éventuellement de la différence entre la recette par tête d'habitant constatée dans ladite commune pour l'application du paragraphe premier et la recette moyenne des communes de la catégorie à laquelle elle appartenait à ce moment.

« Les communes qui passeront de la 5^e à la 6^e catégorie bénéficieront, par tête d'habitant, d'une majoration égale à la différence entre la recette nette moyenne constatée comme il est dit au paragraphe premier dans la 5^e et la 4^e catégorie. »

Après avoir résolu la question du minimum garanti, la Commission a dû prévoir deux hypothèses : l'une, la moins probable, est le cas où le produit net de l'octroi serait inférieur au minimum de perception; l'autre, la plus normale, vise la répartition du reliquat dépassant ce minimum.

Dans le premier cas, la solution admise a été celle de la réduction proportionnelle des allocations, chaque commune devant supporter sa part du malheur commun comme elle la supporterait si elle conservait son octroi local.

Dans le deuxième cas, la répartition du reliquat a suscité une nouvelle divergence de vues entre la Ville de Paris et les communes de banlieue.

Les représentants de la Ville de Paris entendaient maintenir dans le nouveau régime la situation relative des diverses communes intéressées les unes par rapport aux autres. La progression des recettes devait profiter aux unes et aux autres dans une mesure correspondant à leur situation initiale. D'après cette théorie, l'excédent des recettes constaté après la première répartition devait être attribué aux communes au prorata de cette dernière.

Les représentants de la banlieue ont opposé à ce point de vue, que la réforme n'entraînerait pas pour Paris de supplément notable de perception, le tarif de la capitale devant être maintenu. L'augmentation du produit provenant de majorations de taxes exclusivement supportées par la banlieue, il leur paraissait légitime que les communes suburbaines pussent en retirer le plus large bénéfice. En conséquence, les municipalités de banlieue réclamaient une répartition basée sur la population.

Finalement, une transaction intervint et il fut décidé que deux parts seraient faites dans la répartition de l'excédent de recettes : l'une au prorata de la population, l'autre proportionnellement au montant de la première répartition.

Telles ont été les solutions adoptées pour la question épineuse de la répartition des recettes. Elles peuvent paraître, de prime abord, assez compliquées, mais elles répondent en fait, à des éventualités elles-mêmes très complexes, et à des besoins d'équité qui commandaient la plus grande circonspection.

Nous ne citerons enfin que pour mémoire, les articles 12 et 13 du projet.

Le premier de ces articles prévoit en matière d'entrepôt des mesures transitoires que nous étudierons ci-après.

Le deuxième relève de 200 à 300 fr. et de 50 à 200 fr. le taux des amendes encourues pour contravention au règlement de l'octroi et pour opposition à l'exercice des fonctions des employés.

CHAPITRE III

Les principes d'application.

Ainsi qu'il a été indiqué au début de cette partie, le projet ne résout que les questions essentielles posées par l'octroi intercommunal. Il procède en quelque sorte par grandes divisions où sont envisagées, en même temps que les solutions administratives, les solutions techniques principales nécessitées par la nouvelle institution.

Un décret pris en exécution de la loi à intervenir devait fixer les modalités d'application de la réforme, notamment en ce qui concerne les trois points capitaux du périmètre, du tarif et du règlement.

A défaut d'un texte, les discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission d'études permettent de poser les points principaux de la réglementation envisagée.

SECTION I

PRINCIPES D'APPLICATION RELATIFS AU PÉRIMÈTRE ET A SA SURVEILLANCE.

Nous avons vu que le projet se borne à stipuler dans son article 6 que Paris et les autres communes du département devront être compris dans un même périmètre.

Quel devait être le tracé de ce dernier et comment devait-il être surveillé ? Telles sont les deux questions primordiales que devait résoudre le décret.

En ce qui concerne le premier point, on sait que le Conseil d'Etat exige que les limites de la perception suivent

autant que possible, non des lignes idéales tirées à vol d'oiseau d'un point à un autre, mais les routes, chemins, cours d'eau et autres frontières naturelles. Cette exigence devait se trouver satisfaite par la situation de nombreuses communes périphériques qui s'appuient sur des obstacles naturels. Tel est le cas notamment des diverses localités qui sont jalonnées par la Seine, et par la Marne.

Pour les autres agglomérations, le tracé devait à la fois tenir compte des nécessités de la perception et des difficultés de surveillance.

Les besoins de la perception ont fait écarter l'extension systématique du périmètre aux limites mêmes des communes de la périphérie. Cette mesure aurait en effet entraîné une organisation extrêmement onéreuse. Toute la partie extérieure Sud et Nord du département comportait, plus encore au moment du projet qu'actuellement, des communes complètement rurales sans agglomération importante. La règle théorique et pratique en matière d'octroi exigeant que le périmètre de perception ne comprenne que la population agglomérée, ces portions rurales devaient sans aucun doute, être exclues du consortium.

On éliminait ainsi des territoires qui, tout en n'apportant qu'un rapport insignifiant à l'Octroi, l'auraient grevé de frais de perception hors de proportion avec les recettes attendues.

Les difficultés de surveillance ont, avec les garanties de recouvrement, conduit la Commission d'études à prévoir un tracé permettant un contrôle aussi sûr que possible des divers points d'introduction. L'abandon précité des portions rurales laissait en dehors du périmètre des zones propices à la fraude. Par contre, l'annexion possible au consortium de communes limitrophes du département pouvait permettre, en élargissant sur certains points la ceinture fiscale, de supprimer des fissures dangereuses pour la perception.

C'est en somme suivant un mode très souple qu'était envisagé le futur périmètre. L'expérience du système ne devait d'ailleurs pas manquer de faire apporter aux li-

mites primitives les modifications qui, par la suite, pouvaient paraître nécessaires.

En même temps qu'elle traitait la question du périmètre, la Commission devait s'attacher à celle de l'emplacement des bureaux et à l'organisation du contrôle.

Si on examine une carte du département de la Seine, on constate que les principales routes sont celles-là même où sont actuellement installés, aux points d'entrée de Paris, les grands postes de perception de la capitale. Aucune difficulté ne se présentait donc pour reporter aux limites du nouvel octroi les bureaux contrôlant ces grandes voies d'accès.

Plus difficile était l'établissement de postes aux points secondaires d'introduction. On ne pouvait évidemment songer, sans engager de gros frais, à établir un poste d'octroi à chacun des chemins intercommunaux pénétrant dans le nouveau périmètre. Il importait toutefois, étant donné les moyens de locomotion rapides à la disposition des fraudeurs, d'assurer un contrôle efficace sur ces voies de pénétration.

Pour concilier ces exigences, la Commission a adopté les dispositions suivantes qui tiennent compte de l'importance de la circulation et des apports de la région environnant les points d'introduction :

En principe, chaque poste important devait être placé sous la direction d'un brigadier ou d'un sous-brigadier assisté de un ou deux commis-ambulants. Le poste serait normalement installé à la limite même de l'octroi, sauf toutefois, lorsqu'une grande route de pénétration serait voisine de chemins intercommunaux aboutissant à cette grande voie non loin de la limite départementale. Dans ce cas, le poste serait établi, non à la limite fiscale, mais au point d'intersection de la route et des chemins.

Certains postes, placés sur des voies secondaires, n'ont paru nécessiter que la présence d'un effectif réduit, composé, le plus souvent, d'un seul commis-ambulant. Ce sont des postes de simple surveillance, où les opérations de perception sont presque nulles.

Enfin, en ce qui concerne les points de circulation insignifiants, il a été prévu, à l'instar de l'organisation parisienne, l'installation de simples poteaux. Ces derniers, implantés à la limite fiscale, devaient indiquer l'interdiction du chemin considéré et le poste gardé recevant les déclarations.

La deuxième sous-commission, chargée de la fixation matérielle des limites et de l'organisation du service, a dû prévoir le nombre de postes et celui des agents destinés à les occuper. Elle s'est arrêtée au nombre de 61 postes de terre et à l'emploi dans lesdits bureaux d'un effectif de 124 employés, soit 11 brigadiers, 38 sous-brigadiers et 75 commis-ambulants.

SECTION 2.

LES DISPOSITIONS TARIFAIRES.

Nous avons vu qu'une des bases de la réforme était l'application à tout le département du tarif de l'Octroi de Paris.

Etant donné ce principe d'assimilation, il semble que le décret de tarification aurait dû purement et simplement reproduire les dispositions régissant la capitale.

S'il devait en être ainsi en principe, les modalités d'application donnèrent cependant lieu à des difficultés provenant de certaines différences existant entre le tarif parisien et le tarif de banlieue. Il importe pour la compréhension des dispositions envisagées de comparer rapidement les tarifs en présence. Nous indiquerons ensuite quels étaient les points litigieux et comment la commission d'études en a envisagé la solution.

Au moment où le projet est venu devant l'Assemblée départementale, le tarif en vigueur à Paris était dans son dernier état fixé par le décret du 18 juillet 1920. La révision effectuée par ce texte correspondait à celle qu'avait

opérée pour les octrois de banlieue le tarif type du 13 août 1919.

Entre les deux tarifs, existaient les analogies que nous avons déjà signalées en comparant les dispositions actuelles des tarifs de Paris et de la banlieue. Les uns et les autres reproduisaient à peu près les mêmes grandes divisions générales : liquides, comestibles, combustibles, matériaux, bois, fourrages et objets divers.

A Paris cependant, la spécification des divers articles de perception, était plus souple et plus complexe ainsi que nous l'avons exposé. Elle était surtout assortie, sur plusieurs points, de droits plus élevés qu'en banlieue.

Se référant à quelques articles de grande consommation, une note sur le projet de réforme émanant de l'Administration de l'Octroi de Paris, faisait la comparaison suivante :

« Les denrées alimentaires sont inscrites à tous les tarifs d'octroi de banlieue et les droits qui les frappent ne sont pas en moyenne sensiblement inférieurs à ceux de l'Octroi de Paris. Il s'ensuit que le régime des comestibles est de beaucoup le plus important parce que d'une part, ce chapitre supporte la plus grande partie de la charge de l'impôt, et que d'autre part, cette charge est à peu près uniformément répartie dans toute l'étendue du département ».

En ce qui concerne les liquides, la note citait l'exemple des huiles minérales et des essences qui supportaient une taxe de 20 fr. par hectolitre à Paris contre 2 à 5 fr. en banlieue.

Quant aux combustibles, elle constatait que les recettes étaient presque uniquement procurées par la houille, pour laquelle le droit parisien était de 10 fr. la tonne, et les droits moyens de banlieue de 6 fr.

Pour les matériaux, la situation était inverse. Les principaux articles de perception étaient la chaux, le ciment et le plâtre (droit de Paris : 12 fr. la tonne, banlieue : 15 fr.), les fers, les fontes et métaux (droit de Paris : 36 fr., banlieue : 50 fr.).

Le chapitre des bois et des fourrages ne révélait que des différences peu importantes.

Enfin, citant les objets divers, l'Administration reconnaissait que les principaux articles de perception étaient les savons de toilette et les produits de parfumerie pour lesquels les droits étaient en banlieue la moitié de la taxe de Paris.

En somme, et mise à part la question de principe posée par l'extension des droits parisiens au consortium, la difficulté d'application pratique était au premier chef, celle des huiles, essences et benzols.

Il se trouvait en outre, que des articles compris dans le tarif général de 1919 n'étaient pas frappés par l'octroi et vice-versa. Devaient-ils être compris dans la nouvelle nomenclature ?

Tels étaient les deux cas litigieux que devait résoudre la commission.

La discussion la plus vive a concerné les essences et benzols. Une conférence contradictoire avec les représentants de l'industrie automobile avait montré que ces derniers étaient irréductiblement opposés à l'extension à tout le département de la taxe de 20 fr. par hectolitre qu'ils trouvaient excessive. On ne pouvait penser, d'autre part, adopter la taxe moyenne de 3 fr. 50 applicable en banlieue, sans nuire sensiblement au produit du futur consortium.

Les droits sur l'essence ayant rapporté en 1922, 30 millions à la Ville de Paris, on admit que l'imposition devait être maintenue et que son taux serait établi de façon à retrouver exactement le produit ci-dessus. On ne rechercherait donc sur cet article aucun supplément de recette, on se contenterait seulement de consolider la position acquise. Cette solution de principe est passée dans l'article 7 du projet lui-même :

« Par dérogation à l'article 3 de la loi du 30 juin 1893.
« le droit d'octroi sur les huiles minérales et autres,
« pourra être fixé dans les limites du taux actuellement
« pratiqué à Paris ».

La loi du 30 juin 1893 limitait en effet ce taux à la moitié du droit d'entrée perçu au profit du Trésor. Désormais le maximum serait la taxe parisienne elle-même, soit 20 fr. par hectolitre.

Restait, et c'était l'œuvre du décret envisagé, à déterminer exactement la quotité de la taxe.

La Commission ne s'est pas prononcée nettement sur ce point. Elle a constaté, après échange de vues avec les industriels de l'automobile, que la consommation de l'essence était, au moment des travaux, répartie à peu près également entre Paris et le reste du département. Une réduction de 50 % sur les droits en vigueur pouvait paraître susceptible de donner satisfaction aux intérêts en conflit. La taxe aurait été dans ces conditions, ramenée à 10 fr.. M. SELLIER, de son côté, en se basant sur l'augmentation des prix, préconisait le chiffre de 15 fr.

Il est vraisemblable que c'est entre ces deux chiffres que le décret aurait, s'il était intervenu, arrêté le taux de l'imposition litigieuse.

Avec la question des essences, la Commission a dû résoudre les difficultés venant de la différence entre Paris et la banlieue en ce qui concerne la liste des objets soumis aux droits.

Nombre de communes de banlieue percevaient en effet des taxes sur des articles non imposables à Paris. C'était le cas pour les limonades gazeuses, la viande de cheval, certains poissons de mer, les escargots, le miel, les ocre, et les mastics. Paris, de son côté, imposait le sel qui n'était soumis à aucune taxe dans le département.

S'inspirant du principe que l'octroi intercommunal avait pour but de procurer des ressources supplémentaires aux communes, la Commission s'est ralliée à la solution la plus extensive : le futur tarif comprendrait non seulement la nomenclature parisienne, mais aussi les articles de perception non imposables à Paris. Ces articles seraient taxés au taux le plus élevé prévu par le tarif général du 13 août 1919.

En résumé, le nouveau périmètre devait être assujetti

aux tarifications maxima en vigueur au moment de l'application du nouveau régime.

SECTION III

PRINCIPES D'APPLICATION EN MATIÈRE D'ENTREPÔT.

Parmi les matières réglementaires dont l'extension au nouvel octroi avait été décidée par le projet, la question des entrepôts est une des plus importantes et des plus délicates qu'ait posée la réforme.

Nous avons vu que les régimes d'entrepôt ont pour but d'assurer l'exonération des droits pour les objets qui ne subissent pas la consommation locale, qu'il s'agisse de marchandises vendues hors du périmètre (entrepôt commercial) ou de matières premières employées dans l'industrie (entrepôt industriel).

L'octroi intercommunal ne devait évidemment rien changer au principe de l'exonération; son but était seulement de supprimer les nombreuses formalités nécessitées par le cloisonnement du département et d'établir, pour l'ensemble du nouveau périmètre, l'uniformité de la réglementation et l'égalité des charges.

La Commission avait à choisir à ce sujet, entre le système parisien, lequel est régi par des textes spéciaux, et les règles en vigueur en banlieue, c'est-à-dire, celles du droit commun de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et du décret du 12 février 1870.

Voici quelles ont été les solutions envisagées en matière d'entrepôt commercial et d'entrepôt industriel :

Article 1. — L'entrepôt commercial.

On sait qu'à Paris, toutes les marchandises en stock chez les entrepositaires ont payé les droits. Ce n'est qu'après acquittement de ces derniers, lors de l'admission

au régime, que le bénéficiaire, par le jeu des bulletins de sortie, peut opérer des compensations sur ses introductions ultérieures.

Cette forme de l'entrepôt commercial, appelée, comme on l'a vu, la reconnaissance à la sortie, suppose en outre, à titre de remboursement des frais de service, le versement d'une redevance qui, lors des travaux, était fixée à 100 fr. par an et à 0 fr. 50 par bulletin.

En banlieue comme en province, au contraire, les marchandises à destination des entrepôts commerciaux, entrent en crédit des droits; les commerçants n'acquittent ces derniers qu'au fur et à mesure des livraisons dans le lieu sujet. Ce régime, à la différence de Paris, est gratuit et ne donne lieu à aucune redevance. Il suppose par contre, la formalité de l'exercice, c'est-à-dire la vérification à domicile par les employés de l'octroi.

Le système parisien comportait sur celui de la banlieue des avantages évidents : il simplifiait les formalités tant à l'égard des usagers qu'à celui de l'Administration. Il supprimait les comptes d'entrepôt, les inventaires et le contrôle à domicile, toutes dispositions qui étaient à la fois gênantes pour le contribuable et coûteuses pour l'Octroi en raison des nombreux agents nécessités par la surveillance des entrepositaires.

Les représentants des grandes maisons d'alimentation se montrèrent favorables à l'adoption de la reconnaissance à la sortie pour le futur consortium. La Commission d'études posa par suite, en principe, que le régime de Paris serait appliqué à la banlieue.

On supprimait ainsi toutes les formalités nécessitées de commune à commune pour les échanges de marchandises. Désormais surtout, les mouvements commerciaux entre Paris et la banlieue où se trouvent ses principaux clients de denrées alimentaires, allaient s'opérer librement, les opérations de reconnaissance ne devant avoir lieu qu'aux limites du nouveau périmètre.

Malgré ses avantages, la réforme envisagée présentait toutefois un inconvénient : c'était celui de nécessiter au

jour de l'installation du consortium un inventaire des marchandises en stock chez les entrepositaires de banlieue, inventaire qui aurait pour but de constater les droits dus sur les marchandises et d'en assurer le recouvrement.

Nombre d'entrepositaires pouvaient se voir ainsi, du jour au lendemain, débiteurs envers l'octroi de sommes importantes.

La Commission dut prévoir, par suite, un régime transitoire. L'article 12 du projet stipulait à cet effet que « des facilités de paiement pourraient être accordées par l'Administration eu égard à l'importance des sommes dues et aux garanties offertes par les contribuables ».

En fait, le décret à intervenir devait établir, pour les commerçants qui en feraient la demande, un véritable crédit. On leur accorderait des délais de paiement, qui correspondraient à celui qui leur serait nécessaire pour épuiser le stock qui serait inventorié. Les sorties viendraient d'ailleurs en déduction des sommes dues.

Article II. — Entrepôt industriel.

Théoriquement, les régimes de l'entrepôt industriel en vigueur à Paris et en banlieue ne sont pas différents : les matières premières et les combustibles entrent dans les deux cas en crédit des droits, et sont pris en charge à un compte spécial au moyen de déclarations d'entrée à l'entrepôt. Le compte est déchargé par les déclarations de fabrication.

Malgré la similitude qu'ils présentaient dans le principe, les régimes en présence manifestaient dans l'application des différences qui ont fait l'objet de discussions nombreuses. Elles avaient trait d'une part, aux redevances, et d'autre part, aux formalités exigées des entrepositaires.

Nous avons vu qu'à Paris l'entrepôt industriel, sous ses deux formes prévues par le décret du 10 janvier 1873 (abonnement aux combustibles et entrepôt de matières premières) n'est pas gratuit. Il donne lieu à titre de rem-

boursement de frais de service à des redevances qui se trouvaient fixées en 1923 à des chiffres assez élevés (200 à 5.000 fr. pour les matières premières).

Contrairement à ce qui se passait à Paris, les octrois de banlieue ne percevaient aucune taxe. Ils connaissaient seulement, comme on l'a vu, le régime de l'abonnement, sorte de rachat de l'exercice qui donnait lieu à un forfait passé entre l'Administration et l'assujetti. Ce forfait, essentiellement variable, était souvent inférieur au taux des redevances parisiennes.

Les représentants des intérêts de la banlieue s'opposaient par suite à l'extension des redevances d'entrepôt à l'ensemble du consortium. Les partisans de la réforme faisaient au contraire remarquer que la suppression de ces dernières priverait l'octroi intercommunal d'un élément appréciable de recettes (2 millions environ pour Paris en 1921) à un moment difficile où les communes en avaient particulièrement besoin. Ils ajoutaient que le système de contrôle nécessité par le futur octroi était de nature à justifier ce supplément de charge.

En définitive, la Commission d'études s'arrêta à une solution transactionnelle. Le principe de la redevance serait maintenu, mais le taux pourrait, toutefois, en être diminué. En tous cas, ce dernier serait uniforme pour toute l'étendue du périmètre de façon à réaliser, à la fois, l'unité de réglementation et l'égalité fiscale qui constituaient le but de la réforme.

Les formalités d'entrepôt ont, en outre, donné lieu à des discussions laborieuses. Les échanges de vues avec les groupements économiques intéressés à la réforme avaient en effet révélé que les industriels de banlieue redoutaient au premier chef l'application hors Paris des formalités rigoureuses régissant les entrepositaires de la capitale.

Malgré l'analogie de fonctionnement des deux systèmes d'entrepôt, la réglementation parisienne prévoit en effet, dans un but de surveillance, l'intervention de nombreuses déclarations écrites. Ces divers documents ont pour but de garantir les droits, et concourent, avec les in-

ventaires dressés par le service, au contrôle que l'Administration tient à exercer sur la situation des matières premières introduites chez les industriels.

En banlieue, au contraire, les déclarations et relevés de compte sont moins nombreux. Les formalités, souvent verbales, se bornent en général à une déclaration faite lors de l'introduction et lors de la livraison dans le lieu sujet. En fait surtout, le régime de l'abonnement tient les entrepositaires quittes, et de tout exercice, et de toute comptabilité vis-à-vis de l'octroi.

C'est en considération de cette dernière situation que les industriels s'opposaient à l'extension des formalités parisiennes.

Ces dernières devaient s'appliquer, toutefois, si l'on voulait assurer dans un périmètre étendu, et par suite de surveillance difficile, les garanties de la perception.

On ne pouvait en effet, consentir à tous les industriels du consortium des abonnements selon le mode pratiqué en banlieue; le régime du forfait constitue, dans la plupart des cas, pour l'Administration, un véritable abandon de droits. Par son caractère individuel, il est en outre générateur d'inégalités.

Finalement, on adopta sur ce point, comme sur celui des redevances, une transaction. Le régime de contrôle en vigueur à Paris ne serait pas, à priori, écarté. On l'amènerait seulement dans l'application, en combinant « dans un sens libéral les dispositions des régimes de 1870 et celles des décrets de 1873 et de 1921 en vigueur à Paris ».

La Commission n'a pas exprimé comment elle entendait cette promesse assez évasive. Nous y reviendrons au cours de la discussion du projet en envisageant les solutions possibles de la question. Il nous suffira d'indiquer ici, qu'en promettant d'étudier les difficultés provenant des formalités, la Commission a voulu seulement rallier certains opposants au principe de la réforme.

TROISIEME PARTIE

**CRITIQUE DU PROJET D'INTERCOMMUNALISATION
SES POSSIBILITES ACTUELLES
DE MISE EN ŒUVRE**

Le projet d'intercommunalisation dont nous avons analysé les dispositions supposait, pour aboutir, l'entente de toutes les communes du département, le consentement du Conseil Général et l'intervention en dernier ressort du Parlement.

Seule une loi pouvait en effet consacrer la nouvelle institution et régulariser l'application au futur consortium des règles d'organisation élaborées au sein de la Commission d'études.

Malgré l'intérêt qu'il présentait, et la faveur qu'au cours des travaux lui avaient témoignée l'Administration Parisienne et certaines municipalités de banlieue, le projet n'a pu dépasser le stade de l'examen préjudiciel auquel s'étaient livrés pendant deux ans les représentants de Paris et des communes du département.

Consultées en vue de recueillir l'unanimité de leurs suffrages, de nombreuses municipalités se montrèrent en définitive hésitantes.

En raison de ce désaccord, le projet ne put être discuté par le Conseil général.

La proposition de réforme fut ainsi purement et simplement abandonnée.

On peut donner de cet échec les explications suivantes :

D'une part, nombre de municipalités avaient interprété l'extension des règles en vigueur à l'Octroi de Paris à l'ensemble du consortium comme une sorte de mainmise de la capitale sur l'administration des Octrois de Banlieue. On reprochait également à Paris de vouloir se tailler dans la future répartition la part du lion. Enfin, et d'une façon plus générale, les Maires avaient, par leur refus, témoigné qu'ils désiraient garder sur leurs octrois le large contrôle qu'ils exercent en fait sur ces derniers. Bien que placés en droit sous l'autorité du Préfet et des Contributions Indirectes, les Maires ont, comme on l'a vu, des prérogatives étendues, notamment en matière d'ad-

mission à l'entrepôt et de transaction sur les procès-verbaux. Ils ont tenu à demeurer maîtres d'une institution restée jusqu'ici essentiellement municipale.

Des considérations plus générales ont, d'autre part, fait obstacle à la réforme.

Au moment de cette dernière, les assemblées et les corporations espéraient l'aboutissement rapide des projets relatifs, soit à la suppression générale des octrois, soit à celle des octrois des communes de la Seine et de la Ville de Paris. On interprétait dans ces conditions le projet comme une consolidation de l'octroi à l'heure même où l'on s'attendait à le voir disparaître.

Les commerçants et les industriels des communes sans octroi objectaient enfin que, n'étant assujettis à aucune formalité, ils n'avaient aucun intérêt à la réalisation du consortium.

Ces critiques qui ont, en 1923, abouti au classement du projet de réforme, n'ont cependant pas empêché qu'il soit ultérieurement repris en raison de sa constante actualité.

Nous réservant, au cours de cette troisième partie de faire, en leur place, l'examen des objections présentées contre l'octroi intercommunal, nous devons signaler qu'en 1930, l'idée d'une institution analogue à celle envisagée sept ans auparavant était soumise au Conseil Municipal.

M. CONTENOT, Conseiller Municipal, qui en était l'auteur, avait obtenu en 1928, la constitution d'une commission ayant pour but de présenter un projet de réforme générale de l'Octroi de Paris.

Au cours d'une enquête de deux ans, il avait acquis la conviction que d'une part, les pouvoirs publics n'étaient pas disposés à prendre la responsabilité de la suppression obligatoire des octrois de France, et que, d'autre part, la solution municipale était à Paris, impossible, pour trouver l'équivalent des recettes procurées par cet impôt. M. CONTENOT envisageait, dans ces conditions, une solution régionale sur laquelle il s'exprimait de la façon suivante :

« L'étude sincère et approfondie que nous avons faite
« du problème qui nous était posé, a démontré que la
« réforme entière du seul octroi de Paris est, dans son

« ensemble, irréalisable pour la principale raison que la
« Ville de Paris constitue un centre économique qui dé-
« passe les limites de la cité, et, au point de vue financier,
« une commune exceptionnelle dont le budget est dans
« une grande proportion alimenté par d'autres contri-
« buables que ses habitants. C'est pourquoi nous estimons
« nécessaire d'étendre la réforme à la fois économique et
« fiscale des octrois à l'ensemble de la région parisienne. »

Dans l'esprit de son auteur, la réforme devait dépasser le département et être élargie jusqu'aux limites mêmes de la région parisienne. Toutefois, il était entendu que la mise au point du projet serait effectuée sur la base du mémoire de 1923.

Cette idée de régionalisation de l'octroi qui se rattache étroitement au projet que nous avons étudié n'a pas eu plus de chance de succès que la précédente. Elle fut retirée devant l'opposition des groupements économiques.

L'octroi intercommunal, malgré ses vicissitudes, n'avait néanmoins pas cessé d'intéresser les pouvoirs publics.

Le 30 octobre 1935, intervenait un décret-loi qui stipulait :

« Les communes faisant partie d'une même agglomération peuvent se constituer en syndicat dans les conditions prévues au titre 8 de la loi du 5 avril 1884 en vue de réunir leur territoire en un seul périmètre pour la perception des droits d'octroi ».

Ce texte, dont l'application à la capitale est, comme nous le verrons, discutable, avait cependant le mérite de poser avec autorité la question de l'intercommunalisation de l'octroi.

Le débat restait donc toujours ouvert.

Dans ces conditions, nous reprendrons au cours de cette 3^e partie, et en considération de la position actuelle du problème, les solutions préconisées par le projet du 18 octobre 1923.

Nous en ferons la critique en examinant successivement la question de l'octroi intercommunal sous ses trois aspects : administratif, économique et fiscal.

CHAPITRE PREMIER

L'aspect administratif de l'octroi intercommunal.

L'octroi intercommunal suppose pour pouvoir fonctionner l'existence de deux éléments : une personne morale qui, titulaire d'un patrimoine et d'un budget, lui serve de support juridique et celle d'une Administration chargée d'en assumer la gestion.

Nous examinerons successivement ces deux éléments d'organisation que les rédacteurs du projet de 1923 ont, à juste titre, nettement distingués.

SECTION I

LE SUPPORT DE L'OCTROI INTERCOMMUNAL.

Article I.

La valeur juridique de la formule syndicale.

Nous avons vu que les promoteurs de la réforme, s'ils avaient, dès le début, envisagé la nécessité de rattacher l'octroi à une personne morale, avaient éprouvé quelque embarras dans le choix de cette dernière. On ne pouvait absorber la future institution dans la Ville de Paris elle-même, ni la faire dépendre indivisément de toutes les communes du département.

Restaient deux solutions possibles : celle de la départementalisation ou celle de l'intercommunalisation.

Le fait que l'octroi devait matériellement se situer dans le cadre du département pouvait faire naître une confusion entre ces deux systèmes. Ces derniers étaient et

demeurent pourtant essentiellement différents. On ne saurait trop le préciser.

La départementalisation consiste à rattacher l'octroi directement au département de la Seine. La mesure est susceptible de s'entendre de deux façons : le département peut, soit percevoir à son profit l'impôt qui devient ainsi partie intégrante de son budget, soit ristourner le produit de celui-ci aux communes, déduction faite des dépenses d'exploitation.

Dans les deux cas, l'octroi, jusque là impôt exclusivement communal, perd sa véritable nature. Il est en effet peu probable que, même réduit à un simple rôle de redistributeur, le département prête gratuitement sa personnalité à l'octroi et accepte d'assumer cette fonction sans prélever de part sur le produit de l'impôt.

La départementalisation présente en outre l'inconvénient de déposséder les communes de l'organisation et de l'administration de l'octroi, la haute main sur ce dernier devant appartenir au Conseil Général à l'exclusion des Maires et des Conseils Municipaux.

On conçoit, dans ces conditions, que les communes de la Seine se soient, dès le début, montrées hostiles à un système qui, d'ailleurs, n'a jamais été sérieusement soutenu.

L'octroi intercommunal devant, même dans un cadre élargi, bénéficier en définitive aux municipalités, il semble que le régime des syndicats de communes ait été et soit encore celui qui, par sa souplesse, réponde le mieux au but recherché.

Il a le mérite de conserver à l'octroi sa destination communale tout en agrandissant son périmètre, et en unifiant dans les limites de ce dernier, les règlements et les taxes. Il sauvegarde, au moins en principe, le contrôle des communes sur l'octroi, contrôle qu'elles exercent par l'intermédiaire d'un comité. Il permet enfin de mouler le périmètre, non sur les contours figés du département lui-même, mais sur les portions agglomérées des communes qui, seules, sont intéressantes pour la perception.

Malgré ses avantages pratiques, la formule syndicale ne cesse de poser toutefois deux questions primordiales : celle de son application à la capitale et celle de son adaptation à une œuvre « d'utilité communale », mais d'intérêt fiscal.

Nous avons vu qu'au moment des travaux, Paris ne pouvait indiscutablement faire partie d'un syndicat, les lois municipales qui régissent la capitale ignorant cette institution. En conséquence, la Commission d'études avait dû envisager l'intervention d'une loi spéciale pour permettre à Paris d'entrer dans le Consortium.

Depuis lors, un changement important est intervenu à ce sujet. La loi du 14 mai 1932 « autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne », a, dans son article 7, expressément décidé que « la Ville de Paris peut faire partie d'un Syndicat de communes ». On s'était aperçu, en effet, lors des travaux préparatoires de cette loi que cette réforme était indispensable à la réussite du projet d'aménagement.

En dépit de cette possibilité nouvelle, la constitution d'un syndicat de communes dans un but fiscal ne semble pas avoir été prévue par le législateur de 1890. Les promoteurs de la réforme de 1923 qui se sont surtout contentés d'insister sur l'inapplicabilité de la loi de 1881 à la capitale n'ont, à notre avis, pas assez dégagé, au cours de leurs travaux, ce point pourtant essentiel.

Ils ne pouvaient cependant manquer de considérer que les objets en vue desquels sont autorisés les syndicats sont ordinairement des ouvrages matériels ou des institutions intercommunales diverses, mais non des services financiers.

On doit en outre observer que la gestion en consortium de l'octroi suppose de la part des communes intéressées la remise au Syndicat d'une part notable de leurs prérogatives administratives. Si l'impôt continue à garder sa destination communale, son contrôle, son administration échappent à l'action directe des municipalités. Or, le législateur des syndicats de communes n'a certainement pas

prévu un abandon aussi généralisé des droits de ces dernières. Le nombre relativement faible des syndicats existants témoigne d'ailleurs en fait combien les municipalités redoutent, même sur des points limités, de renoncer à leurs prérogatives.

Enfin, les lois de 1884 et de 1890 prévoient que les syndicats ne peuvent percevoir aucune taxe, leur budget devant être alimenté uniquement par les contributions des communes associées. En l'espèce, au contraire, on confierait au syndicat envisagé le droit de percevoir un impôt : les municipalités ne feraient pas vivre leur consortium. Ce serait, à l'inverse, ce dernier qui leur fournirait des ressources.

Il y a là une situation qui ne rentre certainement pas dans le cadre du droit commun.

C'est pour réaliser cette adaptation qu'est intervenu récemment le décret-loi précité du 30 octobre 1935 lequel a autorisé, sans distinction, les communes faisant partie d'une même agglomération à se grouper pour la perception des droits d'octroi dans les conditions prévues par la loi de 1884.

Ce texte lève l'objection de principe que pose la réalisation d'un octroi intercommunal par la voie syndicale. Il ne paraît néanmoins pas d'une application possible à un consortium fiscal comprenant Paris et les nombreux octrois de la Seine. En raison de la place prépondérante tenue par la capitale dans le Syndicat, et en considération de la situation spéciale de cette dernière au point de vue administratif, nous continuons à penser, avec les rédacteurs du projet de 1923, que seule une loi peut utilement fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle institution.

Outre ces règles particulières, que nous étudierons ci-dessous, la loi devrait donner à l'octroi projeté un caractère essentiel que ne connaît pas la législation de 1884 et dont les discussions antérieures ont révélé la nécessité. Le Syndicat doit avoir un caractère obligatoire. Le régime de droit commun, qui a inspiré sur ce point les rédacteurs du

projet de 1923 et ceux du décret-loi de 1935, suppose, au contraire, l'adhésion au Consortium de toutes les communes intéressées. Cette unanimité s'est pratiquement montrée irréalisable lorsqu'il a fallu obtenir l'accord de 80 municipalités; elle le serait, sans aucun doute, aujourd'hui plus que jamais, en raison de la représentation politique actuelle des communes de banlieue. Récemment encore, les deux seules communes de Suresnes et de Puteaux qui s'étaient rapprochées en vue du groupement de leurs octrois, ont dû abandonner, presque dès le début, le cours de leurs pourparlers. Un pareil état d'esprit mettra toujours obstacle à la réalisation d'un consortium des octrois de la Seine, si le législateur ne l'impose pas aux intéressés. Les avantages que l'on peut légitimement escompter de la réforme, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue économique, doivent l'emporter sur le respect trop scrupuleux de l'autonomie communale.

Article II.

Organisation et fonctionnement du Syndicat.

Conçu sous une forme obligatoire, le Syndicat de l'octroi intercommunal devrait tenir compte, dans son organisation et son fonctionnement, de la situation respective de la capitale et des communes de banlieue.

Les rédacteurs du projet s'étaient, à ce sujet, prononcés pour l'application au Syndicat des règles administratives en vigueur à Paris. Ce point de vue mérite d'être confirmé. Si la législation parisienne fait intervenir l'autorisation de l'Administration supérieure dans un bien plus grand nombre de cas qu'en province, on doit absolver qu'il est normal qu'un contrôle sérieux puisse s'exercer sur une institution fiscale d'un développement et d'un rendement exceptionnels.

Ni la composition du comité syndical, ni le rôle de son président, ne sauraient être calqués sur le régime de droit commun.

Le principe de la représentation égale, à raison de 2 délégués par commune, aboutirait à créer un organisme trop lourd dans son ensemble et dans lequel ne serait pas sauvegardée l'importance de la participation parisienne. Le chiffre de 8 délégués pour le Conseil Municipal de Paris et de 6 pour ceux des communes suburbaines préconisé par le projet, semble réaliser un juste équilibre entre les intérêts en présence. L'adjonction au comité de 4 membres du Conseil général, dont deux appartiendraient aux cantons de la banlieue, constitue également une innovation heureuse : bien qu'il ne doive pas être à proprement parler « départemental », le consortium qui s'étend sur une majeure partie du territoire du département, est susceptible d'intéresser les représentants de ce dernier. Ils doivent, par suite, avoir une certaine place au sein du comité.

On ne peut également qu'approuver la désignation du Préfet de la Seine comme agent d'exécution du Syndicat. Il y aurait, en effet, un inconvénient manifeste à placer en face du représentant de la Ville et du département, un Président du Syndicat, chef d'une super-commune, qui serait revêtu d'une autorité exceptionnelle, bien que limitée à l'exploitation d'un octroi. Le Préfet devant, en outre, être normalement investi du rôle de tutelle sur les délibérations du Comité, on a, à juste titre, admis dans un but de simplification, de lui confier le rôle d'exécuteur des décisions de ce dernier.

Les critiques que nous adresserons au projet concernent surtout l'exercice du droit d'initiative relativement aux réformes nécessitées par l'octroi.

Après avoir exposé que le comité du Syndicat et le Préfet ont vis-à-vis de l'organisme fiscal les mêmes prérogatives que le corps municipal de Paris à l'égard de son octroi, le texte, comme on l'a vu, étend en outre à toutes les communes et au Conseil Général, le droit de proposer des modifications au périmètre, au règlement, et au tarif.

Ce droit d'initiative élargi était principalement destiné à donner satisfaction aux Conseils Municipaux soucieux de

sauvegarder leurs prérogatives dans toute la mesure du possible. A notre avis, ce point de vue est incompatible avec la notion même du Syndicat. Si ce dernier est, avec son organe d'exécution, le Préfet, qualifié pour représenter les communes, il est logique de leur réserver, et à eux seuls, le droit d'initiative en matière de réforme fiscale. On ne saurait davantage le reconnaître au Conseil général qui possède également sa représentation spéciale au sein du Comité.

Par voie de conséquence, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de maintenir au Comité son rôle de donneur d'avis, au cas où il serait saisi d'une proposition de réforme par un des Conseils Municipaux faisant partie du Consortium. La commission consultative de l'octroi doit suffire à ce rôle lorsqu'elle est consultée par le Comité ou par le Préfet.

Moyennant la suppression des procédures compliquées qui sont la suite de la reconnaissance du droit d'initiative à toutes les communes, le fonctionnement du Syndicat se résume en quelques règles simples : le Comité délibère sur toutes les questions intéressant la vie syndicale et celle de l'institution fiscale elle-même. Il vote le budget, les taxes, les modifications au règlement ou au périmètre. Sur ces mêmes matières, le Préfet, de son côté, propose, exécute, ou approuve.

Quant aux règles de la comptabilité de la Ville de Paris, contenues dans les décrets des 8 août et 28 décembre 1878, elles sont assez larges pour s'appliquer sans difficulté au Syndicat. Le préfet prépare le budget et le présente à l'Assemblée du Comité suivant la procédure en vigueur à Paris. Le Receveur Municipal de la capitale, tout qualifié pour exercer ses fonctions dans le consortium, en assure l'exécution.

Ces quelques observations sur l'organe-support de l'octroi intercommunal montrent que le Syndicat tel qu'il a été organisé en 1923 est, du point de vue administratif, parfaitement viable.

A la différence des auteurs du projet, nous admettrons toutefois :

1° que l'adhésion des communes à la réforme étant pratiquement irréalisable, le Syndicat doit être obligatoire.

2° que, l'institution réalisant en quelque sorte un droit nouveau, les mesures transactionnelles destinées à sauvegarder, coûte que coûte, l'initiative communale doivent être abandonnées. Représentant légal et obligatoire des municipalités, le Syndicat doit seul partager avec le Préfet l'initiative de toutes les mesures qui touchent au consortium.

SECTION II.

L'ORGANISME FISCAL : L'OCTROI INTERCOMMUNAL.

L'Octroi intercommunal est le service fiscal en vue duquel est poursuivie la constitution du Syndicat.

Son statut comporte :

1° la détermination de son périmètre;

2° celle de son mode de gestion et de son organisation administrative;

3° celle de son organisation technique (règlement et tarif).

Ce dernier point qui touche de très près aux incidences économiques elles-mêmes de la réforme sera étudié avec le chapitre suivant.

Article I.

Le périmètre de l'Octroi.

La question du périmètre est capitale. Il s'agit en effet de réaliser une large zone de libre circulation sans toutefois inclure dans les futures limites les portions de territoire dangereuses ou inutiles pour la perception de l'octroi.

Le projet lui-même ne comporte à ce sujet que peu de développements. Il s'est borné à prévoir l'incorporation au consortium de toutes les communes du département, et éventuellement, celle de certaines agglomérations voisines qui pourraient y avoir intérêt. La détermination exacte du périmètre devait être l'œuvre d'un décret.

Les règles générales qui devraient actuellement servir de bases à la délimitation du futur octroi peuvent être trouvées dans le décret réglementaire du 29 décembre 1926 ayant trait au règlement type des octrois et qui pose dans sa deuxième partie les principes suivants :

1° Le périmètre d'un octroi ne peut s'étendre au-delà des limites de la commune au profit de laquelle l'octroi est perçu. Il peut comprendre tout le territoire communal; toutefois, dans le cas où ce territoire est plus étendu que la portion agglomérée, le périmètre ne doit englober que les portions du territoire qui profitent des avantages de l'agglomération et des services municipaux ou qui sont appelées à en jouir à brève échéance.

2° Le périmètre de l'octroi est déterminé par une ligne continue, s'appuyant à des éléments invariables et nettement définis du terrain.

Ces principes théoriques sont motivés par la nécessité pratique d'avoir un périmètre précis d'une part, facile à défendre d'autre part, et d'exclure enfin les portions de territoire nettement rurales.

Le projet de 1923 se prêtait par le jeu de la formule syndicale à l'exclusion de ces portions indésirables. Il ne résolvait pas toutefois le cas où il s'agirait de maintenir hors du périmètre, non pas seulement une partie d'une agglomération, mais l'agglomération entière elle-même. Or, l'examen de la situation démographique des communes et celui des frais de perception, auxquels nous nous sommes livrés dans la première partie de ce travail, montrent que l'on ne saurait comprendre indifféremment dans le consortium toutes les communes périphériques du département. Nous avons vu, en effet, que le nombre d'habitants à l'hectare est très variable suivant les localités. On

doit admettre qu'un octroi institué dans une commune d'une densité inférieure à 50 habitants est extrêmement difficile à administrer et à surveiller. Le risque de fraude est en outre d'autant plus grand que le tarif de l'octroi de Paris, qui serait appliqué au nouvel organisme, est lui-même plus élevé. Il y aurait donc intérêt à écarter ces communes du périmètre à envisager, sauf lorsque leur incorporation s'imposera pour obtenir une limite continue.

Le département restant toujours le cadre théorique dans lequel s'intègre l'octroi intercommunal, on doit par suite envisager des limites assez souples dont seraient exclues les communes peu importantes ou exclusivement rurales.

Voici, à grands traits, l'aspect que présenterait actuellement le périmètre, suivant les directives ci-dessus :

1° Dans la régions ouest (15 communes).

Le périmètre engloberait les communes comprises dans la deuxième boucle de la Seine ainsi que celles qui se trouvent à l'Ouest de Paris, entre Paris et la Seine, soit en tout 15 communes, à savoir : Boulogne, Suresnes, Puteaux, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Levallois, Clichy, Courbevoie, Asnières, La Garenne-Colombes, Bois-Colombes, Colombes, Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne et l'Île St-Denis.

2° Dans la région Nord (10 communes).

Sur ces communes, comprises entre St-Ouen et Le Bourget, on en incorporerait 4 : St-Ouen, St-Denis, Aubervilliers, pourvues d'un octroi et La Courneuve, sans octroi. On exclurait 6 communes : Stains, pourvue d'un octroi, Epinay, Villetaneuse, Pierrefitte, Dugny, Le Bourget, sans octroi.

3° Dans la région Est (24 communes).

De Drancy à la Marne, se trouvent 24 communes. Seraient incorporées 21 d'entre elles : Pantin, Drancy, Les Lilas, Romainville, Noisy-le-Sec, Bondy, Bagnolet, Montreuil, St-Mandé, Vincennes, Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Le Perreux, Joinville-le-Pont, Champigny, Charenton, St-Maurice, St-Maur-des-Fossés, toutes pourvues

d'un octroi, et Bobigny, Le Pré St-Gervais, Pavillons-sous-Bois, sans octroi.

Seraient exclues : Rosny-sous-Bois, Villemomble, Bry-sur-Marne, sans octroi.

4^e Région Sud (31 communes).

On peut subdiviser cette région en 3 parties :

a) Région Sud-est — à l'est de la Seine. — 4 communes. On incorporerait 2 communes, Alfortville et Maisons-Alfort pourvues d'un octroi. On exclurait Créteil et Bonneuil.

b) Région Sud-Sud, de la Seine à Chatillon (23 communes). Seraient incorporées 17 communes : Ivry-sur-Seine, Vitry, Le Kremlin-Bicêtre, Gentilly, Arcueil, Cachan, Hay-les-Roses, Montreuil, Malakoff, Vanves, Bagneux, Chatillon, Sceaux, pourvues d'un octroi; Villejuif, Chevilly, Fontenay-aux-Roses, Bourg-la-Reine, sans octroi.

Seraient exclues : Choisy-le-Roi, Thiais, Orly, Antony, Rungis et Fresnes.

c) Région Sud-Ouest (4 communes). Sont à incorporer 3 communes : Issy-les-Moulineaux, Clamart, Le Plessis-Robinson, pourvues d'un octroi, et à exclure : Châtenay.

En définitive, sur 80 communes, on en comprendrait 62 dans le nouveau périmètre, et on en exclurait 18 dont neuf, soit la moitié, dans la seule région Sud du département, dont nous avons, à plusieurs reprises, montré le caractère, encore en bien des endroits, nettement rural.

Etabli suivant une formule radicale qui n'hésite pas à sacrifier les communes fiscalement indésirables, ce périmètre éventuel laisse entière la solution adoptée en 1923 en ce qui touche le rattachement de certaines communes des départements voisins.

A la demande de ces dernières, ou même suivant les besoins que révélera le fonctionnement du système, on peut concevoir l'annexion de communes voisines, au périmètre. C'est d'ailleurs là, à notre avis, le grand avantage du système du consortium sur celui du rattachement de l'octroi à une entité fixe comme le département. Parti du cadre théorique du département, l'octroi intercommunal

doit pouvoir, quand on aura jugé des avantages qu'il apporte à la circulation, aggrandir encore son orbe et le reporter jusqu'à la limite même de la région parisienne. C'est ainsi que se rejoignent les conceptions du projet de 1923 et celle de M. CONTENOT, qui n'a fait qu'en élargir le champ d'application.

Article II.

Le mode de gestion de l'Octroi intercommunal et l'organisation du service.

L'octroi intercommunal devait, d'après les promoteurs de la réforme, être exploité en régie directe par un Conseil d'Administration comprenant, suivant le mode actuel en vigueur à Paris, un directeur et trois régisseurs. Les grandes lignes de l'organisation parisienne du service devaient, d'autre part, être étendues à l'ensemble du consortium.

On ne pourrait actuellement, pas plus qu'en 1923, envisager l'adaptation à l'octroi intercommunal des principes d'administration applicables aux octrois de province.

Un système fiscal de l'importance de celui que nous étudions exige, en effet, une séparation très nette entre l'assemblée délibérante issue de l'élection et chargée du vote des taxes et le corps de fonctionnaires préposés à la gestion de l'octroi lui-même.

Cette séparation destinée à sauvegarder l'indépendance des administrateurs, n'est pas réalisée par le régime de droit commun. Le Maire qui, dans les communes, est le chef de l'Octroi est en même temps une autorité élue; on peut craindre, par suite, qu'il n'ait tendance à user des larges pouvoirs qui lui appartiennent en la matière dans un but non seulement fiscal, mais en quelque sorte « politique ».

Ce danger n'était pas écarté par le système de l'union des Maires qui, on l'a vu, avait essayé d'adapter les solutions du droit commun à l'institution projetée. Le Conseil de gestion qui, dans ce système, représentait les muni-

cipalités, devait proposer au Préfet une liste de noms parmi lesquels serait désigné le Directeur de l'Octroi. Ce dernier conservait ainsi une certaine dépendance vis-à-vis des élus municipaux composant le Conseil.

La Commission n'a, à bon droit, pas adopté ce point de vue. Elle a admis que la régie de l'octroi intercommunal devait être confiée à un Conseil d'administration autonome fonctionnant sous l'autorité du Préfet de la Seine et la surveillance du Directeur Général des Contributions Indirectes. Ce Conseil d'administration qui obéirait aux règles de nomination et de fonctionnement fixées par l'Ordonnance du 22 juillet 1831, n'appelle pas d'observations particulières. Il aurait la haute main sur la marche générale de l'organisme fiscal.

Quant aux agents du futur octroi, ils comprendraient les employés actuellement en fonctions à Paris augmentés de ceux de la banlieue. Leur nombre qui était en 1922 de 3.850 au total, n'atteindrait plus actuellement que 2.370, ce qui représente une diminution d'environ 10 %. La sécurité de la perception, qui avait, lors du projet, milité en faveur du maintien en fonctions de tous les agents, garde plus que jamais sa valeur, étant donné les larges compressions de personnel réalisées à Paris au cours de ces dernières années.

Ces employés, auxquels le projet de 1923 avait apporté un système de garanties dont on ne peut qu'approuver le maintien, seraient répartis entre les services de l'administration centrale, le service actif et le service des recettes de l'Octroi intercommunal.

Nous ne saurions, sans sortir du cadre de ce travail, dresser un tableau de la répartition d'ensemble de ce personnel. Il nous suffira d'insister surtout sur la façon dont pourrait être réalisée son utilisation dans la nouvelle zone de surveillance formée par les 62 communes annexées à Paris.

Cette organisation comporterait des postes fixes et une surveillance mobile :

1° Les postes fixes.

Pour un périmètre englobant à peu près la totalité du département — 130 à 140 kilomètres — on avait prévu en 1923, que la banlieue pourrait comporter les postes suivants :

- 61 postes de terre;
- 80 postes de gare;
- 10 postes d'eau;
- 8 postes d'abattoirs.

Le périmètre envisagé ne nécessiterait plus actuellement que 55 postes de terre et une soixantaine de postes de gares, les postes d'eau et d'abattoirs étant sans changement.

Le nombre total des postes de la banlieue englobée serait donc réduit de 159 à 135 environ.

Postes de terre. — Ces postes à placer à l'intersection des voies de pénétration et du périmètre seront certainement beaucoup plus importants que ceux prévus en 1923 en raison du développement considérable des transports routiers automobiles. On peut fixer provisoirement par poste un effectif de 10 agents. Les bureaux les plus importants seraient au nombre de 25 environ. Un effectif global de 250 agents serait affecté aux 30 autres postes petits et moyens.

Les seuls postes de terre de la périphérie atteindraient donc le chiffre global de 500 employés.

Postes de gares, d'eau et d'abattoirs. — Dans ces postes où il n'y a pas de service de nuit, l'effectif de jour pourrait être fixé à 3 agents pour les gares et les abattoirs et à 2 agents pour les postes d'eau, ce qui représente au total 225 employés environ. Enfin, le service des entrepôts nécessitant actuellement 2 préposés par commune, on peut prévoir un effectif de 100 employés.

Le nombre total des agents nécessaires pour assurer le service normal et courant dans les communes de banlieue englobées serait donc de 825.

2° La surveillance mobile.

La surveillance du périmètre envisagé (100 kilomètres environ) sera extrêmement importante et difficile parce

que les limites ne constituent pas partout une garantie contre la fraude. La création de brigades de surveillance ne s'imposera pas moins qu'en 1923.

A l'heure actuelle, pour 42 kilomètres de périmètre très bien défendu, l'effectif du service de surveillance de l'Octroi de Paris est de 100 agents environ. Il faudrait pour un périmètre de 100 kilomètres, au moins deux fois 1/2 plus d'agents, soit 250 environ.

Pour faire face à ces 1.075 emplois, la banlieue ferait un apport de 475 anciens agents titulaires et Paris en libérerait, du fait du report du périmètre, 500, soit au total 975.

Les besoins de la nouvelle surveillance seraient donc à peu près comblés par les employés de Paris ou de la banlieue rendus disponibles par la suppression des anciennes barrières.

Enfin les 200 postes d'eau, d'abattoirs ou de gares de la capitale, le service des recettes et les services généraux de direction et de contrôle absorberaient le reste du personnel à répartir, soit environ 1.200 agents.

Parmi les services qui seraient appelés à prendre le plus d'importance, nous signalerons celui de la surveillance générale chargé de la répression des fraudes importantes. Il n'est pas exagéré de prétendre que ce service, qui compte actuellement une vingtaine d'agents, devrait voir au moins son effectif doublé pour satisfaire aux recherches dans l'étendue du nouveau périmètre.

L'ensemble de ce personnel serait soumis aux règles de nomination, d'avancement, de traitement et de retraite en vigueur à Paris. Cette assimilation prévue en 1923 se solderait actuellement par une augmentation des charges, les émoluments parisiens étant supérieurs à ceux de la banlieue. Elle entraînerait par contre une unification souhaitable dans le statut des employés.

En résumé l'organisation du nouvel octroi serait susceptible de réaliser sur celle des communes annexées, un triple avantage :

— celui de comprendre à la tête du service un corps de chefs indépendants, et dans l'exécution de ce dernier des employés spécialisés;

— celui d'uniformiser la situation et les traitements du personnel;

— enfin et surtout celui de réaliser des conditions de surveillance suffisantes pour prévenir la fraude et pour empêcher les inégalités fiscales qui en sont la conséquence.

CHAPITRE II.

L'aspect économique de l'octroi intercommunal.

Les inconvénients économiques de l'actuelle situation des octrois dans le département de la Seine sont, comme on l'a vu, de deux sortes : gêne à la circulation d'une part, conditions différentes de taxation et de réglementation d'autre part.

Pour libérer à la fois la circulation et pour uniformiser la concurrence, le projet de 1923 avait envisagé : 1° la réalisation d'un périmètre étendu ; 2° l'application à l'intérieur de ce dernier du tarif et de l'organisation parisienne.

L'examen de la réforme comporte, par suite, l'étude des avantages escomptés de l'extension des limites et de l'unification des règlements.

SECTION I.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE.

La conséquence générale de l'extension du périmètre et de la disparition corrélative des limites des octrois englobés est évidente : désormais, dans toute l'étendue du consortium, la circulation deviendrait libre et ne serait plus soumise à aucune formalité. Les déclarations, tant à l'entrée qu'à la sortie, ne se feraient plus qu'aux limites mêmes du consortium.

Sur tout le territoire de ce dernier, le gros du public

ne manquerait pas d'assimiler à la suppression de l'octroi le fait de la disparition de toute barrière sur une étendue importante du département et précisément sur les points où la circulation est le plus intense.

Dans l'application, les conséquences de la nouvelle situation seraient des plus diverses.

Une des plus importantes dont s'était, au moment de ses travaux, occupée la Commission d'études, avait trait à la circulation automobile. Lors du projet, en effet, le conducteur qui pénétrait dans Paris était tenu de déclarer l'essence contenue dans le réservoir de sa machine. Lorsqu'il ne faisait que traverser le lieu sujet, il lui était délivré au point de sortie un bulletin dit « bulletin vert » qui, à l'exemple de l'actuelle reconnaissance à la sortie, lui servait à compenser les droits sur ses réintroductions d'essence ultérieures.

Ce régime avait pour conséquence d'obliger les automobilistes à des stationnements préjudiciables, autant par les pertes de temps que par les embouteillages qui en étaient la suite. La réforme de 1923 avait l'avantage de faire disparaître ces ennuis, au moins en ce qui concernait les allées et venues entre Paris et sa banlieue. Aujourd'hui cette conséquence du consortium est devenue sans objet, en raison de la suppression du bulletin vert par délibération du Conseil Municipal du 31 décembre 1929. Il n'en reste pas moins que l'énorme masse circulatoire de la région parisienne trouverait encore un immense bénéfice à la disparition des périmètres propres à chaque octroi. Les attentes obligées, la nécessité de prélever un passe-debout dans la traversée de chaque localité, le risque d'encourir des procès-verbaux onéreux sont autant d'éventualités que verraient disparaître sans déplaisir, outre les particuliers, les commerçants et les industriels.

Les avantages de la réforme se feraient particulièrement sentir en matière de passe-debout et de reconnaissance à la sortie.

En ce qui concerne les passe-debout, permis ou autres

titres de mouvement, elle aboutirait pratiquement à supprimer les 4/5 au moins de ces documents dont Paris délivre, à lui seul, plus de un million et demi par an.

En matière de reconnaissance à la sortie, la conséquence serait analogue. La plupart des formalités auxquelles donne lieu ce régime concernent des échanges entre la capitale et sa banlieue, qu'il s'agisse de mouvements entre les usines et les succursales ou de ventes effectuées, aux Halles Centrales notamment, à des commerçants ou à des clients établis dans le reste du département. Le nombre des bulletins de sortie délivrés qui est passé de 275.000 en 1913 à 2.681.000 en 1934 pourrait être réduit comme pour le passe-debout, dans la proportion des 4/5.

La disparition de ces formalités qui en raison des risques de fraude donnent actuellement lieu à une surveillance sévère, et en cas d'irrégularités à de nombreux procès-verbaux, lèverait une des servitudes qui pèse le plus lourdement sur les relations commerciales.

Il en serait de même pour toutes les justifications de livraisons à l'extérieur que comportent les divers systèmes d'entrepôt. Les échanges de bulletins et les vérifications ne s'opéreraient plus qu'à la limite du nouveau périmètre pour les livraisons destinées à la province.

La circulation commerciale ne serait d'ailleurs pas la seule à bénéficier de la réforme.

Nous avons vu que l'extension en banlieue du Métropolitain, le moyen de transport par excellence de la région parisienne, n'avait pas manqué de se heurter à l'existence des multiples barrières communales et à la résistance des municipalités. Non seulement les communes prétendent imposer les matériaux destinés à la construction des lignes, mais elles ne sauraient renoncer, une fois les travaux achevés, à percevoir les droits d'octroi sur les voyageurs utilisant ce moyen de transport.

Si l'extension du périmètre entraînerait dans tous les cas l'imposition des matériaux introduits dans ce dernier pour la construction et l'entretien des nouvelles

lignes, elle aurait néanmoins le grand avantage de supprimer comme pour les voyageurs de surface toute formalité d'octroi. Les communes ne seraient par suite plus fondées à présenter des objections au prolongement d'un réseau qui suit le rythme d'une existence, non plus locale, mais véritablement régionale.

L'Octroi intercommunal réaliserait donc sur le régime actuel un progrès indéniable. Certes, on pourra encore reprocher au périmètre projeté de n'englober qu'un nombre insuffisant de communes. Il ne faut pas oublier cependant que le futur octroi ne saurait indistinctement comprendre toutes les localités du département. Celles d'ailleurs qui constituent de véritables « poids morts » au point de vue fiscal, n'apportent souvent à la circulation qu'un élément peu important. Enfin et surtout, le consortium projeté ne représente qu'un programme minimum destiné à donner des facilités aux communes sans toutefois nuire à la garantie de la perception. Le fonctionnement du système dans le cadre général que nous avons délimité doit permettre d'en apprécier la valeur. Rien n'empêchera par la suite d'inclure dans le consortium, et dans la zone de libre circulation qu'il délimite, les communes plus éloignées qui vivent dans la dépendance de Paris.

SECTION II.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIFICATION DU TARIF.

Avec l'unification du tarif nous touchons au point crucial de la réforme.

Cette unification consistait dans le projet de 1923 à soumettre toutes les communes du nouveau périmètre aux taxes en vigueur à Paris. On escomptait de cette mesure un bénéfice fiscal, le tarif parisien étant supérieur, comme on l'a vu, aux tarifs de banlieue, et un avantage

économique, l'impôt devant être de la sorte le même pour tous.

Ces deux objectifs seraient encore aujourd'hui ceux des partisans de l'intercommunalisation.

Nous examinerons dans le prochain chapitre les conséquences fiscales de l'unification des taxes pour en retenir seulement ici les répercussions économiques.

Article I.

L'objection de principe.

Tout en reconnaissant les possibilités certaines de plus-value qu'on pouvait attendre de la réforme, ses adversaires n'ont pas manqué de faire observer qu'elle aboutirait en fait à une élévation des prix.

Il semble en effet normal, à première vue, que l'aggravation des tarifs retombe sur le consommateur, et que la suppression des droits doive, au contraire, lui profiter. Pour les partisans de cette théorie, l'incidence de l'octroi est certaine : l'application au consortium des taxes parisiennes doit, par suite, entraîner une augmentation du coût de la vie.

Contrairement aux partisans de l'incidence obligatoire, on a prétendu que les droits d'octroi ne sauraient avoir d'influence sur la consommation. On invoque à ce sujet deux expériences devenues classiques : celle de la suppression des droits sur les boissons hygiéniques et celle de l'abolition de la taxe de l'Octroi de Paris sur les raisins de table réalisée par la loi du 6 août 1905. Ces suppressions qui, suivant les tenants de la théorie de l'incidence, auraient dû profiter aux consommateurs, n'ont en définitive amené aucun dégrèvement à leur profit. En 1906, M. André LEFÈVRE, alors rapporteur général du Budget de la Ville de Paris, s'élevait contre cette politique : « Ce n'est point dans l'intérêt des parisiens, mais bien dans l'espoir de remédier à la mévente des vins, qu'on a fait la loi de 1897; c'est pour remédier à la

mévente des chasselas qu'on a voté la loi de 1905. On a cette conception que chaque fois qu'une région a besoin d'un dégrèvement, c'est Paris qui doit en supporter les frais. On charge Paris pour la plus grande joie des intermédiaires qui encaissent la détaxe sans profit pour les producteurs. Ainsi, le dégrèvement de M. ARNAL aboutit à 0 fr. 028 par demi kilogramme et vous pensez bien qu'on ne diminuera pas d'un sou le prix de la livre ».

M. LESCURE, professeur à la Faculté de Droit de Paris, faisait la même constatation dans la Revue politique et parlementaire du 10 octobre 1922 : « La suppression des octrois, avant guerre, ardemment réclamée par les adversaires de l'impôt indirect et aussi par le commerce, par l'industrie, par le public lui-même a toujours soulevé deux objections essentielles : la difficulté de son remplacement et, plus encore, l'impossibilité, l'absurdité même de la réforme envisagée : dégrever le consommateur est chose séduisante, mais réussir est difficile. Le commerçant maintiendra ses prix après la suppression de l'octroi; les droits perçus hier au profit de la communauté le seront après suppression au profit du commerce. Le consommateur ne saurait bénéficier de la réforme. Cette objection subsiste... Sans méconnaître les inconvénients des impôts indirects, nous estimons que la suppression des octrois profitera rarement aux consommateurs à une époque où le prix de détail constitue la source de tant d'abus. La taxe disparaîtra, le détaillant maintiendra ses prix, on en est sûr... ».

Cet effet de « rémanence fiscale » est devenu d'observation courante. Là où l'octroi a été supprimé, les consommateurs n'ont pas bénéficié de l'abolition des taxes. Les prix de détail n'ont pas varié. Enfin, quand des taxes directes ont été instituées à la place des droits d'octroi, elles se sont en fait ajoutées à ces derniers. L'impôt de remplacement s'est transformé en impôt de superposition.

Cette augmentation qui tend à nier l'incidence des droits d'octroi dans le cas de suppression ou de diminution des taxes avait semblé aux promoteurs de la réforme

de 1923 pouvoir également s'appliquer à l'éventualité de leur augmentation. Leur opinion était notamment fondée sur l'observation des nombres indices caractérisant la variation des prix de détail de 13 denrées de première nécessité annuellement consommées par une famille de quatre personnes.

On obtenait, d'après le Bulletin de statistique générale de la France, les résultats suivants :

	Gennevilliers sans octroi	St-Denis Octroi fort	Issy-les-Moul. Octroi moyen	Paris
1913, Février ...	1.981	1.957	1.990	»
1914, juillet	»	»	»	1.075
1922, Mai	3.306	3.123	3.515	3 272
— Août	3.059	3.210	3.114	3.107
— Novembre.	3.477	3.042	3.358	3.191
1923, Février ...	3.591	3.470	3.543	3.394

Cette statistique démontrait, en ce qui concerne les chiffres de 1913, que ces derniers étaient presque identiques dans les trois premières communes malgré la différence de leur situation fiscale. Il se trouvait en outre que par rapport à l'avant-guerre, la commune où la hausse était le moins accentuée était précisément St-Denis où les tarifs d'octroi étaient les plus élevés. A contrario, la plus forte hausse se rencontrait à Gennevilliers, la seule commune sans octroi.

Les mêmes observations peuvent être faites actuellement d'après les nombres indices caractérisant les variations de prix de treize articles de consommation courante dans les villes ci-après du département de la Seine comportant plus de 10.000 habitants ¹.

(1) Bulletin de statistique générale de la France (avril-juin 1936, page 404).

Villes	1936 Fév.	1935 Nov.	1935 Août	1935 Mai	1913 Fév.
Alfortville	3.996	3.895	3.532	3.971	1.166
Asnières	3.710	3.675	3.471	3.781	1.015
Aubervilliers	4.990	4.811	4.598	4.769	1.023
Bagnolet	4.721	4.641	4.586	4.612	1.057
Bois-Colombes	4.504	4.441	4.229	4.438	1.119
Boulogne-sur-Seine ..	4.393	4.299	3.648	3.952	1.081
Charenton-le-Pont ...	4.122	4.106	3.698	3.930	1.059
Choisy-le-Roi	3.938	3.840	3.734	4.118	1.096
Clichy	4.389	4.103	3.818	4.240	1.071
Gennevilliers	4.175	4.213	3.441	3.603	981
Le Pré St-Gervais ...	4.492	4.330	4.143	4.181	1.073

Il résulte de l'examen de ce tableau :

1° Que les prix de vente au détail présentent dans une même commune de très grands écarts sous un même régime fiscal.

2° Que ces prix sont, pour une période donnée, souvent plus élevés dans une commune sans octroi (Pré Saint-Gervais et Gennevilliers) que dans une commune à tarif élevé.

3° Que les indices généraux des prix varient en hausse ou en baisse, soit dans l'ensemble, soit dans certaines communes, indépendamment de toute modification des tarifs locaux.

Ces conséquences, qui avaient dicté la conduite des auteurs du projet de 1923, tiennent à ce que le droit d'octroi n'est qu'un élément souvent minime des prix de détail. Ces derniers s'établissent en réalité d'après des données très nombreuses et très variables (abondance et rareté de l'offre et de la demande, cours des changes, tarifs douaniers, prix de transport, loyers, coût des combustibles et des matières premières, taux des salaires, etc...). Pour les denrées en particulier, les différences entre les divers tarifs sont souvent d'une amplitude trop peu sensible pour se traduire par l'unité monétaire la plus faible dans les opérations de vente. D'autre part, pour nombre de com-

merces, et malgré la reconnaissance à la sortie, les marchandises acquises à Paris sont grevées des droits parisiens avant de supporter ceux de la commune dans laquelle elles sont débitées.

Ces circonstances avaient conduit les auteurs de projet de 1923 à considérer l'incidence des droits d'octroi comme négligeable. C'était le commerce des communes sans octroi ou à faible tarif qui, à leurs yeux, devait payer, mais seulement sous forme de manque à gagner, la rançon de la réforme : il vend actuellement le même prix que dans les communes à fort tarif et l'absence de droits locaux constitue pour lui un supplément de bénéfice. Avec le futur octroi au contraire, il continuerait à vendre le même prix, lequel tendrait à s'unifier dans toute l'étendue du périmètre, mais il aurait à payer la taxe de consommation. Ainsi serait réalisée l'unification du régime des taxes et l'égalité de la concurrence.

On ne peut nier que dans la plupart des cas, la loi de l'offre et de la demande, la grande diffusion de la taxe dans les prix de détail et l'influence du droit parisien ne soient un obstacle à l'incidence des droits sur le coût de la vie.

Il convient toutefois de remarquer qu'en raison de la disproportion, précédemment étudiée, entre le tarif parisien et les tarifs de la banlieue, l'application de certains articles fortement taxés dans la capitale ne manquerait d'avoir sa répercussion sur les prix de gros et même sur les prix de détail. Si l'on peut envisager en principe, avec les auteurs du projet de 1923, l'extension à la banlieue du tarif parisien, cette extension ne doit pas être une assimilation aveugle aux règles de ce dernier. Elle doit tenir compte, dans chaque chapitre d'imposition, des charges respectives que font actuellement supporter au commerce les modes de tarification en présence.

Article II.

Modalités d'application du tarif de Paris au consortium.

Les charges résultant des taxes en vigueur dans le département peuvent être déterminées avec une exactitude suffisante par l'examen de la quotité des droits et de leur incidence sur les prix de gros.

Le tableau suivant fournit des renseignements sur l'une et l'autre. Il est basé pour les comestibles, sur les prix moyens de vente aux Halles Centrales et, pour les autres marchandises, sur les prix de gros recueillis en janvier et février 1935.

MARCHANDISES	PARIS		BANLIEUE			
	Quotité du droit	%	6 ^e CATÉGORIE		1 ^{re} CATÉGORIE	
			Quotité du droit	%	Quotité du droit	%
Viandes de boucherie	50 F.	6	33 F.	4	15 F.	2
Poulet dépouillé.	150	10	100	6,66	15	1
Lapin dépouillé .	70	7,77	30	4	5	0,60
Œufs	30	4,20	20	2,80	ex.	»
Beurre	72	4,65	40	2,50	15	1
Bananes	75	21,40	25	7	5	1,50
Sel	30	27	ex.	»	ex.	»
Houille	4	15	1	3,75	0,30	1,20
Fers	12	15	7	8,70	2,50	3
Chaux	3,40	34	1,30	13	0,40	4,50
Bois de construction durs	56,40	7,50	12	1,75	3	0,50
Bois de construction tendres ..	45	15	9,60	2,50	2,40	0,75
Savons ordinaires	50	24	12	6	ex.	»

Ce tableau démontre que par rapport à la banlieue, le coefficient des droits d'octroi à Paris est aujourd'hui beaucoup trop élevé pour certaines marchandises, notamment la houille, les matériaux de construction et les fruits. On

ne peut envisager dans ces conditions l'application rigoureuse au consortium des taux d'imposition sur ces articles.

Des distinctions s'imposent.

1° En ce qui concerne les comestibles :

Le rendement de ce chapitre, auquel s'ajoutent le sel, les objets divers et les liquides alimentaires représente à Paris 60 % des produits totaux. Dans les grands octrois de la 5^e catégorie au nombre de 13, la quotité des droits représente sensiblement les $\frac{2}{3}$ de ceux inscrits au tarif de l'Octroi de Paris. Dans les octrois de la 4^e catégorie, la même quotité oscille entre la moitié et les deux tiers de ceux de Paris.

Les objections de principe que soulèvera l'application de l'octroi parisien aux comestibles, notamment celle de l'augmentation du prix de vente au détail, sont relativement faciles à combattre par les arguments que nous avons exposés ci-dessus. Malgré des droits moins forts, il arrive que les prix des denrées en banlieue soient actuellement plus élevés qu'à Paris, en raison des conditions moins sévères de la concurrence. Par les facilités de circulation qu'apportera l'octroi intercommunal, on peut légitimement espérer que les conditions de vie tendront à s'uniformiser dans l'ensemble du consortium et que les prix de vente au détail tendront à s'égaler au niveau des prix actuellement pratiqués dans la capitale.

Certains ajustements de détail nous paraissent néanmoins désirables; ils ont trait principalement au sel, qui n'est actuellement soumis à aucune taxe en banlieue, et aux fruits exotiques qui supportent à Paris des droits très élevés. Une réduction de taxe s'imposera dans les deux cas si l'on veut éviter à l'incidence massive des droits sur les prix de gros de se manifester sur les prix de vente aux consommateurs.

2° En ce qui concerne les liquides, depuis la suppression des droits d'octroi sur les essences minérales utilisées par les automobiles, une des grandes difficultés rencontrées en 1923 a disparu. La question de la quotité de la taxe qui avait donné lieu à de nombreuses controverses

se trouve aujourd'hui résolue. Cette dernière a été ramenée de 20 frs à 5 frs par hectolitre, par délibération du Conseil Municipal du 31 décembre 1929. Le droit peut s'appliquer tel quel dans l'ensemble du consortium. Il en est de même pour les benzols, également taxés à 5 frs et pour les huiles minérales qui supportent un droit de 19 fr. 80 par hectolitre.

Aucune difficulté n'est donc à prévoir actuellement pour ce chapitre.

3° Celui des matériaux accuse une disproportion importante en ce qui concerne les bois de construction. Le tarif sur ce bois est beaucoup plus élevé à Paris que dans les octrois de banlieue. On ne peut nier dans ces conditions que l'application du tarif fort constituera vraisemblablement une charge supplémentaire assez lourde.

4° En ce qui concerne les combustibles, le principal article d'imposition de ce chapitre est la houille, qui paye 40 frs la tonne à Paris et 10 frs seulement dans les grandes communes de banlieue. L'extension du tarif de Paris sur ce point paraît extrêmement difficile car l'incidence des droits est ici certaine et totale. On devra probablement envisager de réduire le droit à 20 frs par exemple, les autres combustibles devant subir une réduction proportionnelle.

5° Quant au chapitre des fourrages, il est partout en diminution. L'application du tarif de Paris ne paraît pas dans ces conditions entraîner de difficultés.

6° Enfin, pour les objets divers, le principal rendement de ce chapitre est procuré par les savons de toute espèce et les articles de parfumerie qui sont, comme on l'a vu, beaucoup plus fortement taxés à Paris qu'en banlieue. Sous réserve d'un remaniement et d'une simplification des postes d'imposition de ce chapitre, la réalisation de plus-values rend essentiel le maintien de la tarification parisienne.

Moyennant les atténuations que nous avons indiquées, on peut espérer que le tarif intercommunal ne serait pas, dans l'ensemble, de nature à augmenter de façon appréciable le prix de vente au consommateur des marchandises ainsi surtaxées. Le marché des denrées et celui des matériaux qui fournissent la quasi totalité des recettes d'octroi est, dans tout le département, dominé par les prix pratiqués à Paris. Etendre à la banlieue les tarifications parisiennes revient, en quelque sorte, à transformer un état de fait en état de droit; c'est éviter que la taxe d'octroi pratiquement incorporée dans les prix de banlieue ne devienne une sorte de « gain non gagné » pour les producteurs ou pour les intermédiaires; c'est encore, et surtout, faire régner l'égalité de la concurrence par le moyen de l'égalité devant l'impôt. Soit qu'il garde le droit d'octroi à sa charge, ou qu'il le fasse supporter à ses clients, le commerçant ou l'industriel est actuellement dans une situation différente suivant la commune dans laquelle il exerce son exploitation. L'unité de tarif, jointe à l'unité de doctrine dans l'application de ce dernier, constitue sans aucun doute le moyen de parfaire l'unité économique d'une large portion de territoire étroitement soumise aux conditions du marché parisien.

SECTION III.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIFICATION DES RÈGLEMENTS.

Avec les différences de tarif, les nombreuses et diverses formalités requises tant à Paris qu'en banlieue sont actuellement, comme nous l'avons vu, un sérieux inconvénient pour le commerce et pour l'industrie du département.

« Toute maison importante qui traite des produits soumis à l'octroi est contrainte d'affecter plusieurs employés aux questions d'octroi pour tenir la comptabilité, déli-

vrer les bulletins de sortie, etc... Encore, doit-elle exercer un contrôle rigoureux, afin d'éviter toute erreur qui serait considérée comme passible d'une contravention sanctionnée par des amendes élevées. » ¹

Les commerçants et les industriels sont en effet les collecteurs de l'impôt de consommation dont le quantum constitue un élément du prix de revient. Si l'octroi est ainsi acquitté puis, suivant le cas, récupéré par les vendeurs de produits tarifés, ce sont, par contre, ces intermédiaires qui sont assujettis aux formalités de la déclaration et de la perception à l'entrée, à l'établissement et à la décharge des titres de mouvement à la sortie. L'accomplissement de ces formalités occasionne des frais généraux plus ou moins élevés suivant que ces dernières sont plus ou moins nombreuses. L'actuelle multiplicité des octrois élève au maximum la gêne et les frais de ces opérations. L'octroi unique constituerait indéniablement un progrès sensible. Non seulement, il assurerait la liberté de la circulation, mais encore, comme en matière de tarif, la liberté de la concurrence par l'égalisation des charges.

Avant d'examiner en détail les avantages qu'apporterait la réforme, il importe de réfuter une objection de principe présentée en 1923 par les industriels et les commerçants des communes sans octroi.

Ces derniers, qui ne sont actuellement assujettis à aucune formalité quand ils ne font d'opérations que dans la commune de leur résidence, se trouveraient soumis aux exigences de l'octroi intercommunal. Ils auraient, par suite, intérêt au maintien de leur situation actuelle.

Il peut sembler que pour cette catégorie de redevables l'octroi doive constituer une charge supplémentaire. Toutefois, les commerçants et les industriels qui limitent leurs opérations à une seule commune sont extrêmement peu nombreux. En fait, tous les commerçants en gros et tous les industriels ont à faire chaque jour avec un ou plu-

(1) « Les Octrois et le Coût de l'Alimentation ». Suppl. au « Bulletin de la Confédération Nationale des commerces et industries de l'Alimentation » (p. 20).

sieurs octrois. De plus, la population non assujettie aux octrois communaux existants ne représente qu'une fraction peu importante du département (4 % environ). Il s'agit donc d'une catégorie relativement limitée qui, par ses relations pratiquement obligatoires avec les diverses localités du département, doit également bénéficier des avantages de la réforme.

Ces avantages, tels que les avaient envisagés les rédacteurs du projet, reposaient sur l'application à l'ensemble du consortium des règles en vigueur à Paris.

Les difficultés rencontrées en 1923 concernaient moins le principe de l'unification dont l'intérêt est a priori indéniable, que l'extension à la banlieue des dispositions réglementaires de la Capitale. On ne manquerait pas d'objecter encore actuellement que ces dispositions sont plus rigoureuses et supposent un contrôle plus minutieux que dans les communes suburbaines.

En ce qui concerne les règles générales de perception, nous ne pensons pas que cette objection soit fondée. Les formalités relatives à la déclaration à l'entrée, aux vérifications, à l'acquittement des droits sont actuellement, en banlieue comme à Paris, régies par les principes de l'ordonnance de 1814. Les mêmes principes continueraient à s'appliquer. L'absence de périmètres intérieurs, jointe au système de vérifications par épreuves, suivant le mode actuellement appliqué à Paris, constituerait un allègement indéniable des formalités de la circulation.

Le commerce trouverait également dans les régimes divers de passe-debout que nous avons étudiés dans la première partie de ce travail, des facilités de transit au moins égales à celles que la législation des octrois de banlieue met actuellement à la disposition des transporteurs. Il en serait de même pour les systèmes de crédit des droits que l'administration de l'octroi de Paris a dû concéder très largement aux diverses catégories de redevables sous la pression même des circonstances économiques.

Ces divers points de la réglementation parisienne qui

sont le résultat d'une longue expérience et d'un contact étroit avec les principales industries et les principaux commerces, pourraient, sans difficulté, être étendus au nouvel octroi et être repris dans le nouveau règlement que le Conseil d'Etat aurait la charge d'élaborer.

Reste la délicate question de l'entrepôt qui demeure à l'origine des formalités les plus nombreuses et des différences les plus sensibles entre Paris et les octrois de banlieue.

La commission d'études s'était ralliée à ce sujet au principe de l'extension des règles de l'entrepôt parisien, sous réserve d'une application « libérale » de ces dispositions.

En ce qui concerne l'entrepôt commercial, les solutions adoptées en 1923 paraissent susceptibles d'apporter un allègement considérable des formalités. La formule parisienne de la reconnaissance à la sortie, par la suppression de l'exercice et des inventaires, supprime un contact gênant entre le contribuable et l'administration. Par l'uniformisation des minima requis pour bénéficier du régime, elle réaliserait des conditions de concurrence égales pour tous les commerçants du consortium. Enfin, par le jeu de l'extension du périmètre, elle ne serait, comme nous l'avons exposé, appelée à intervenir que pour les expéditions destinées à l'extérieur du lieu sujet.

Actuellement, les commerçants et les mandataires aux halles sont obligés d'avoir recours à des employés uniquement chargés de l'accomplissement des formalités de sortie.

Désormais un personnel réduit suffirait pour assumer cette tâche, les expéditions à l'extérieur constituant pratiquement l'exception. La réduction des frais généraux et les commodités qui résulteraient de cette situation avaient, en 1923, conduit les représentants des plus importants groupements économiques à se prononcer en faveur de l'extension de la reconnaissance à la sortie. On peut espérer qu'ils lui témoigneraient actuellement la même faveur.

La seule difficulté proviendrait encore, comme lors du

projet, de la redevance et de l'acquittement des droits sur les stocks.

La redevance de deux cents francs à l'admission au régime et celle de un franc par bulletin de sortie constitueraient, sans aucun doute, une charge supplémentaire pour les entrepositaires de la banlieue qui ne sont actuellement assujettis à aucune taxe. Il convient, toutefois, de remarquer que ce supplément de frais, destiné à couvrir en partie les dépenses de surveillance de l'administration, ne peut se comparer aux facilités que l'application de la reconnaissance à la sortie apporterait aux commerçants établis dans le consortium. On pourrait d'ailleurs, et moyennant l'assentiment du Conseil d'Etat, envisager la réduction de la redevance.

Quant à la solution adoptée en 1923 pour l'acquittement des droits sur les stocks de marchandises existant chez les entrepositaires, elle conserverait toute sa valeur. Force serait d'accorder des délais correspondant au temps qui leur serait nécessaire pour épuiser les stocks inventoriés par les employés de l'octroi.

Les règles de l'entrepôt industriel gagneraient également à la réforme des conditions d'uniformité qui sont actuellement loin d'être réalisées pratiquement.

Nous avons vu que, bien que théoriquement identiques, les régimes de Paris et de la banlieue accusent en fait des différences sensibles, par le jeu notamment des abonnements forfaitaires en vigueur dans les communes suburbaines. Il arrive, par suite, que certains entrepositaires établis hors Paris ne payent pas intégralement le droit d'octroi qui est cependant incorporé dans le prix de vente.

Malgré l'intérêt économique qui devait résulter de l'unification des redevances, les représentants des industriels avaient en 1923 laissé entendre qu'ils préféreraient encore le maintien du statu-quo à l'obligation d'une surveillance étroite de la part de l'administration. Il ne leur paraissait notamment pas possible qu'on leur imposât un compte d'entrée et de sortie en raison de la variété des matières

premières employées et de la multiplicité des produits réalisés avec ces matières premières. Ils y voyaient un travail de paperasserie considérable qui nécessiterait un personnel spécial et accroîtrait, par suite, leurs frais généraux.

Depuis 1923, diverses modifications se sont néanmoins produites dans un sens nettement favorable aux entrepositaires.

L'entrepôt industriel ne suppose actuellement à Paris, ni condition de réexpédition d'une partie des produits fabriqués, ni minimum d'incorporation de la matière première dans la fabrication.

La redevance exigée d'après le décret de 1873 et variable de deux cents à cinq mille francs n'est plus actuellement qu'une redevance fixe de deux cents francs, inférieure, dans bien des cas, au taux des abonnements de banlieue.

Ces mesures libérales pourraient encore être étendues.

C'est ainsi que l'on pourrait combiner les dispositions du décret de 1873 avec celles du décret de 1870 pour réaliser un régime unique d'entrepôt soumis aux mêmes formalités et comportant des taux de redevances uniformes.

Parmi les mesures de simplification qui s'imposeraient, nous citerons, en particulier, le cas de la déclaration d'emploi exigée des industriels pour justifier de l'incorporation des matières premières dans la fabrication. Etant données les difficultés pratiques de vérification de ces déclarations dans le cas où le produit réalisé échappe à la taxe, on pourrait sans difficulté supprimer ce point de la réglementation.

Malgré tout, il ne semble pas qu'on puisse toucher, sans compromettre le contrôle fiscal, aux formalités organiques imposées à Paris aux entrepositaires, à savoir : la déclaration d'entrée, la déclaration de sortie, la déclaration de livraison à la consommation locale et les inventaires de matières premières.

Les exigences de la perception vont d'ailleurs de pair avec les conditions de l'égalité économique. Si l'octroi de

Paris réalise des conditions plus rigoureuses de surveillance, il évite par là même que les industriels ne se trouvent, soit par le jeu d'abonnements insuffisants, soit par les possibilités de fraude, dans des situations différentes.

Moyennant l'allègement des formalités dans le sens indiqué ci-dessus, et étant donnée la diminution des déclarations de sortie qu'entraînerait l'extension des limites, nous ne pensons pas qu'une augmentation des frais généraux puisse compenser les avantages que les entrepositaires tireraient de la normalisation des régimes fiscaux.

Ainsi que l'exprimait le mémoire préfectoral en 1923 : « on doit reconnaître qu'un régime d'entrepôt unique et officiel sera substitué aux contrats individuels actuellement pratiqués en banlieue; il en résultera une égalité absolue des charges et de la concurrence, personne n'étant favorisé par le régime fiscal. »

CHAPITRE III

Les conséquences fiscales de l'octroi intercommunal.

Exposant le but de la réforme, le mémoire préfectoral de 1923 faisait la constatation suivante : « Les recettes budgétaires d'un grand nombre de communes du département de la Seine sont insuffisantes et il faut, de toute nécessité, trouver des ressources supplémentaires. Cette considération est primordiale, car, ni l'assemblée départementale, ni l'Administration n'auraient envisagé une surcharge fiscale si la situation financière des communes suburbaines ne l'avait exigé ».

Il en est actuellement comme en 1923 : la plupart des communes du département ont, pour faire face à des charges de plus en plus lourdes, utilisé dans toute la mesure du possible les impôts et les taxes mis à leur disposition. Barrées, soit par le maximum des centimes additionnels, soit par celui des taxes d'octroi tel que l'a déterminé le tarif type de 1927, beaucoup se trouvent à ce jour dans une situation pécuniaire difficile. Cette situation, non seulement ne leur permet pas de renoncer à des ressources existantes, elle exige encore des recettes supplémentaires.

En même temps qu'il était envisagé en vue d'une amélioration économique, l'Octroi intercommunal devait fournir aux communes ce supplément de recettes par l'application du tarif parisien à toutes les localités comprises dans le consortium.

La plus-value résultant pour les communes à octroi de cette application, et le gain qu'en tireraient également celles qui sont dépourvues de cet impôt ou qui ne possèdent qu'un tarif faible, constitueraient actuellement un avantage fiscal certain.

A cet avantage s'ajouteraient les effets favorables que la réforme ne manquerait pas d'avoir sur le rendement de l'impôt par l'amélioration de la surveillance et l'organisation d'ensemble du service. Il est évident, en effet, que le futur octroi réaliserait, par les moyens importants mis à sa disposition, un aménagement plus rationnel du contrôle et de la perception que ne le comporte le régime actuel des octrois de banlieue. Le projet aurait à la fois sa répercussion sur l'importance des recettes et sur celle des frais de gestion vraiment trop élevés dans certaines communes.

Nous examinerons au cours de ce chapitre les deux éléments (produit et frais de perception) qui constitueraient les caractéristiques fiscales de l'octroi projeté. Nous étudierons également la question de la répartition et la valeur des moyens envisagés en 1923 pour assurer la sauvegarde des prérogatives municipales sur le produit de l'impôt.

SECTION I

LE PRODUIT DE L'OCTROI INTERCOMMUNAL

On ne saurait déterminer avec précision le produit éventuel de l'octroi intercommunal : en droit d'abord, ce produit serait fonction de l'application plus ou moins stricte au consortium du tarif de Paris ; en fait, d'autre part, on ne saurait prévoir les mouvements ou les fabrications de marchandises imposables qui donneraient lieu aux actes de perception dans l'étendue du nouveau périmètre. Force est, dans ces conditions, de procéder par assimilation et de partir des résultats actuels pour essayer de dégager, de manière générale, l'importance des futures recettes.

Un mode de calcul très simple consiste à déterminer quel produit procurerait à l'ensemble de la population englobée la recette de 171 fr. 10 constatée à Paris en 1934.

Comme nous l'avons vu, cette façon de faire donnerait un résultat manifestement faussé puisque, même avec des taxes équivalentes, la part contributive par tête d'habitant sera toujours beaucoup plus élevé à Paris qu'en banlieue en raison de la population flottante considérable d'étrangers et de provinciaux.

Il importe, dans ces conditions, de réduire le chiffre de 171 fr. 10 d'un pourcentage représentant, d'une part, la consommation foraine et, d'autre part, le manque à gagner résultant des adoucissements précédemment envisagés au tarif parisien. Compte tenu de ce correctif, c'est une part contributive de 130 frs qui peut servir de base aux calculs.

La population des 62 communes englobées s'élevant à 1.869.000 habitants, on obtient un produit brut total de 242.970.000 frs ($1.869.000 \times 130$ fr.) soit en chiffres ronds 250 millions.

Le même résultat peut être atteint en envisageant le produit que donnerait l'application des taxes parisiennes aux octrois de banlieue des différentes catégories.

Bien que la différence entre les rubriques de taxation ne permette pas une exacte transposition entre les tarifs, on peut approximativement établir les coefficients d'augmentation ci-après.

L'application du tarif de Paris aux consommations de St-Maur (Octroi de 5^e catégorie) en 1934 donne exactement un rendement double du rendement réalisé (6.000.000 contre 3.000.000 frs).

Partant de ce coefficient de base, on obtient pour les diverses catégories :

5 ^e catégorie, coefficient	2
4 ^e — — — — —	2,5
3 ^e — — — — —	3
2 ^e et 1 ^{re} catégorie, coefficient	3,5

on arrive ainsi au total de 248.000.000 frs.

Le produit brut de 250 millions peut donc être retenu comme représentant assez exactement la recette globale des octrois compris dans le futur périmètre.

Si l'on ajoute à ce produit, celui de Paris, soit 491.213.987 frs, on obtient pour l'octroi intercommunal un revenu brut global de 750 millions.

Le produit des 51 communes incorporées possédant un octroi en 1934 a atteint 100 millions en chiffres ronds. La plus-value résultant de la réforme pour les communes de banlieue s'élèverait donc à 150 millions. Ce chiffre n'ayant rien d'absolu en raison de l'incertitude qui pèse sur les fluctuations futures de la perception, on peut envisager que la plus-value oscillera entre 125 et 150 millions.

En 1923, l'Administration évaluait à 48 millions cette même plus-value sur le produit des octrois de banlieue (90 millions contre 42). L'évaluation ci-dessus respecte cette proportion. On peut admettre par suite que la réforme doublerait au moins le revenu brut actuel.

Il conviendra, certes, de ventiler le nouveau produit entre les communes à octroi et celles qui ne possèdent pas actuellement cette forme d'impôt. Les premières, au nombre de 51, bénéficieraient d'une recette apparente de 220.000.000 contre 18.000.000 pour les secondes (11 communes).

Dans les deux cas ce supplément de ressources constituerait certainement pour les communes suburbaines un moyen important d'équilibrer des budgets constamment déficitaires.

On doit reconnaître toutefois que ces estimations, destinées surtout à donner des ordres de grandeur, seraient influencées, en fait, tant par les circonstances économiques que par la façon dont sera assurée la surveillance de la perception du nouvel octroi.

Actuellement les droits sont perçus à l'occasion de chaque introduction dans les diverses localités soumises à l'impôt. La circulation devant à l'avenir s'opérer en franchise à l'intérieur du périmètre, il semble que l'on doive s'attendre à une moins-value sur l'ensemble des recettes réalisées jusqu'ici. Il convient cependant de remarquer que ce manque à gagner n'est qu'apparent : les

marchandises venant de l'extérieur devront acquitter la taxe aux limites du nouveau périmètre; quant à celles qui seront produites dans le lieu sujet pour y être consommées, elles deviendront imposables, non plus à l'entrée dans les localités auxquelles elles sont destinées, mais lors de leur fabrication. Les redevables devront en faire la déclaration, qu'ils soient ou non admis au régime de l'entrepôt, et il appartiendra au service de s'assurer de l'accomplissement rigoureux de cette formalité.

La garantie de la recette se trouvera ainsi liée à l'organisation du service, à l'exercice de la surveillance des introducteurs en général et des entrepositaires en particulier. Pour ces derniers notamment, les mesures actuellement en vigueur à Paris paraissent, plus encore au point de vue fiscal qu'au point de vue économique, devoir être appliquées au consortium si l'on veut éviter des fuites préjudiciables à la perception.

La Reconnaissance à la sortie a été précisément adoptée à Paris parce qu'en raison du nombre des commerçants, de la multiplicité des opérations, des facilités de livraisons clandestines, le régime du crédit des droits aurait été extrêmement dangereux et onéreux. Si l'on devait admettre ce régime avec les échanges considérables qui s'opèrent entre la ville et sa banlieue, avec la suppression de la ligne de surveillance à la barrière actuelle, on encourrait des risques considérables qu'un personnel très important n'arriverait probablement pas à garantir.

Il en est de même pour l'entrepôt industriel. Le crédit des droits que comporte ce régime fait une large confiance à l'entrepositaire. Il importe par suite que la sincérité des déclarations fasse l'objet de la part du service d'un contrôle aussi serré que possible. Le maintien des principales exigences de l'Octroi parisien telles que nous les avons exposées, la suite des comptes d'entrepôt par un personnel spécialisé, doivent prévenir les risques de fraude et permettre en définitive à l'octroi d'atteindre un rendement voisin des évaluations ci-dessus.

SECTION II

LES FRAIS DE PERCEPTION.

Un des arguments principaux des adversaires de la réforme a consisté, lors de discussion du projet, à soutenir qu'étant données la superficie qu'il engloberait et l'étendue de son périmètre, l'octroi intercommunal coûterait plus cher à percevoir que les octrois actuellement existants et faciliterait la fraude.

S'il en était ainsi, il n'est pas douteux que l'institution perdrait une de ses principales raisons d'être. Les frais de perception de certains octrois, qui atteignent parfois jusqu'à 25 % du produit brut, sont manifestement exagérés et l'on peut penser que le réaménagement de l'impôt sur des bases plus larges pourrait contribuer à résorber de pareils pourcentages. Encore moins l'octroi intercommunal devrait-il entraîner lui-même et dans son ensemble une gestion onéreuse dont les frais diminueraient en définitive le rendement des recettes envisagées.

Les promoteurs de la réforme de 1923 avaient estimé que les frais de perception ne devaient pas augmenter, mais au contraire diminuer sensiblement. Leurs prévisions étaient en particulier fondées sur la suppression possible d'une partie des effectifs au fur et à mesure du fonctionnement de l'octroi.

Actuellement, on ne saurait envisager d'emblée une semblable suppression. L'effectif total des 2.370 agents, en service tant à Paris qu'en banlieue, représente un minimum que l'on devrait conserver si l'on ne voulait pas éprouver de déconvenue dans la rentrée de l'impôt.

Il n'en reste pas moins que l'octroi intercommunal serait loin de coûter plus cher que les octrois actuels, et en particulier, que certains octrois de banlieue spécialement indésirables.

Nous avons vu d'abord que le périmètre devrait laisser en dehors du consortium ceux dont les frais de per-

ception contribueraient à alourdir le prix de revient de l'organisme projeté. Il en serait de même pour les localités actuellement sans octroi, dont la faible densité de population et les difficultés de surveillance ne permettraient d'escompter qu'une recette nette peu importante.

On doit noter, d'autre part, que le mouvement des marchandises aux limites du futur périmètre serait comme aujourd'hui insignifiant par rapport aux introductions totales qui se font actuellement, et continueront de s'opérer, par les gares de chemin de fer, les ports et canaux et par les sorties d'entrepôts publics ou privées. Les échanges entre Paris et sa banlieue, qui constituent à l'heure présente la plus importante partie des mutations d'entrepôt, donneront lieu sous le nouveau régime à de simples déclarations de consommation sur lesquelles les droits seront acquittés, c'est-à-dire que les perceptions à la sortie des entrepôts représenteront la majeure partie des opérations actuelles.

Enfin, le périmètre sera soumis, comme on l'a vu, à une surveillance active effectuée par un nombre assez restreint d'agents de choix pourvus de moyens de transport rapides, qui assureront un contrôle incessant et inopiné. Il n'y a donc aucune raison de penser qu'il faudra augmenter le nombre des agents en service.

Non seulement le personnel ne devra pas être augmenté, mais encore son utilisation pourra s'opérer dans des conditions plus judicieuses qu'aujourd'hui. Actuellement, la seule vérification des opérations de reconnaissance à la sortie et de compensation à l'entrée absorbe le meilleur de l'activité de nombreux employés. Ces opérations disparaissant dans la proportion des $4/5$ par suite de l'extension des limites, la réforme libérerait un assez grand nombre d'agents qui pourraient être utilisés sur les points d'introduction où les risques de fraudes seraient le plus à redouter. Ces risques, qui croîtraient certainement avec l'importance du périmètre à surveiller, pourraient ainsi être évités dans la plus large mesure.

Si l'on ajoute à ces dispositions la disparition des frais

généraux inhérents à l'existence d'une organisation spéciale à chaque octroi et surtout l'augmentation des recettes brutes entraînée par l'élévation du tarif, on peut espérer que les frais de perception se fixeront à un taux voisin de celui de l'octroi parisien, prototype de la future institution.

Appliqué au produit brut global de 750.000.000, ce taux (14,4 %) donnerait en définitive une recette nette de 640.000.000 frs.

SECTION III

LA RÉPARTITION DU PRODUIT.

L'octroi intercommunal qui prévoit une organisation d'ensemble de la perception laisse entière la destination traditionnelle de l'impôt. Ce dernier conserve en définitive son caractère de recette municipale. Il importe par suite, comme avait essayé de le faire la Commission d'études, de répartir le produit le plus équitablement possible entre les communes faisant partie du consortium.

Le système de répartition adopté en 1923 reposait, comme on l'a vu, sur trois principes :

1° garantie aux communes à octroi de la recette nette antérieure à l'application de la réforme;

2° attribution aux communes sans octroi d'une somme proportionnelle à leur population résidente et égale, en principe par tête d'habitant à la recette nette moyenne constatée dans l'ensemble des communes à octroi appartenant à la même catégorie.

3° répartition de l'excédent éventuel, moitié au prorata de la population, moitié au prorata de la première répartition.

Le caractère transactionnel de ces solutions peut sembler complexe à première vue. Il concilie cependant deux exigences dont le législateur de l'octroi intercommunal devrait encore tenir le plus grand compte.

Il s'agirait toujours en effet de décider si la répartition devrait être basée sur le chiffre arithmétique de la population, ou sur la part contributive actuelle de chaque habitant en matière d'octroi.

Une répartition basée sur la seule population ne saurait en effet pas plus se concevoir qu'en 1923.

Diviser le produit net du futur octroi par le chiffre total de la population assujettie, et faire une distribution proportionnelle de la part ainsi obtenue, peut sembler a priori une méthode simple et équitable. Ce n'est en fait qu'une apparence illusoire qui aurait pour résultat de mettre toutes les communes, les grandes comme les petites et Paris comme les autres, sur un pied d'égalité fiscale théorique qui est loin de correspondre à la réalité économique.

On doit en effet remarquer que les communes rurales offrent actuellement, et offriraient dans le futur système, beaucoup moins de matière contributive aux taxes d'octroi, qui sont principalement des taxes de consommation individuelle, que les communes exclusivement urbaines où toutes les denrées doivent être amenées du dehors.

Le besoin des ressources provenant de l'octroi se fait en outre moins sentir dans les communes rurales à faible densité que dans les communes surpeuplées à grande activité économique; les habitants y consomment beaucoup de produits du sol et de l'élevage domestique qui échappent en fait à l'impôt, et peu de denrées tarifées.

Par suite de l'application d'un tarif unique et élevé à tout le consortium, la quotité des taxes de consommation sera bien partout la même, mais leur rendement ne sera pas partout également productif et ne pèsera pas d'un même poids sur tous les habitants; les profits et les charges varieront suivant l'état de développement urbain des communes. Or, c'est la charge contributive réellement supportée par chaque catégorie d'habitants, et non la part arithmétique constituée par le quotient du produit total divisé par la population assujettie, qui doit servir de base à la répartition.

Il serait donc illogique et injuste d'attribuer dans la répartition envisagée le même quotient à chaque habitant du territoire quelle que soit la densité économique des lieux sujets.

Enfin les partisans mêmes de ce mode de répartition avaient admis, lors de la discussion du projet, un traitement exceptionnel pour la Ville de Paris en raison de sa situation particulière et du produit qu'elle tire de sa population flottante.

Le principe de l'égalité fiscale se trouvait ainsi immédiatement entamé.

Il aurait fallu en outre déterminer dans quelle mesure ces avantages supplémentaires seraient attribués à Paris. On tombait alors dans les risques d'une évaluation arbitraire, si dangereuse à tous points de vue, qu'on a avec raison substitué à ce système un chiffre certain constitué par les produits des octrois actuels qui correspondent exactement à la situation économique et aux capacités fiscales de chaque commune.

Les mêmes motifs militeraient actuellement en faveur d'une répartition basée sur les catégories existantes.

Le classement des communes en 6 catégories a été effectué en 1870 et maintenu par la nomenclature du tarif général de 1927. Il est donc le résultat d'une longue expérience et a précisément pour base la différence de rendement fiscal des communes, selon qu'elles sont fortement ou moyennement urbaines ou presque rurales. On a admis, faute d'un critérium plus précis, que, d'une façon générale, tout au moins, la consommation qualitative d'une commune est, comme sa consommation quantitative, en rapport direct avec l'importance de sa population.

Outre que cette solution historique est simple et commode, elle est la seule qui sauvegarde les situations financières acquises.

Les lourdes charges résultant, pour certaines communes, des taxes d'octroi ont été imposées à la population dans un intérêt général évident et elles sont appelées à s'aggraver encore pour parfaire le développement de

l'urbanisme et du progrès social. Ces communes n'ont pu assumer la majeure partie de ces dépenses qu'en considération de leurs recettes d'octroi. Elles ne peuvent donc consentir à entrer dans le Syndicat de l'octroi intercommunal que si celui-ci leur garantit non seulement des avantages actuels, mais encore des chances de plus-values proportionnées à leurs efforts passés.

Il serait donc absurde que, par suite d'une répartition basée sur la population, les jeunes communes dont les habitants ne connaissent pas le fardeau de l'octroi se trouvent d'un seul coup bénéficier du plein rendement de celles qui ont, depuis de longues années, subi de lourdes charges locales.

L'attribution à chaque commune d'une somme égale par tête d'habitant à la recette nette moyenne constatée au cours d'un exercice antérieur à la mise en œuvre de la réforme semble parfaitement répondre aux conditions ci-dessus. Elle garantit des situations acquises sans engager cependant l'avenir.

Le projet prévoit en effet l'éventualité d'un changement de catégorie par suite de l'accroissement de la population. Le minimum de base devient dans ce cas la recette nette individuelle de la nouvelle catégorie. Ces mesures suffisamment souples ne pourraient qu'être conservées si l'octroi intercommunal devait être un jour réalisé.

Nous avons vu qu'après une première répartition sur les bases indiquées ci-dessus, l'excédent de recettes qui ne manquerait pas de se manifester devrait faire l'objet d'une nouvelle distribution.

C'est sur ce point surtout que se sont manifestées les tendances transactionnelles des rédacteurs du projet. En attribuant le reliquat à répartir, pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata de la première répartition, ils ont voulu sauvegarder, d'une part, les chances de développement particulières à la banlieue et, d'autre part, les droits acquis par les différentes communes et notamment par la capitale.

Cette solution qui avait réuni tous les suffrages et dont l'application numérique figure au tableau ci-après assurerait à une éventuelle répartition un caractère indéniable d'équité.

On pourrait certes, à première vue, penser que la répartition au prorata de la population résidente priverait Paris des ressources supplémentaires provenant de sa population flottante, toutefois il convient de reconnaître que la plus-value escomptée proviendrait en fait de l'application à l'ensemble du consortium du tarif de Paris. Il serait inévitable dans ces conditions que la banlieue en reçoive une part importante.

On ne peut donc dire que, dans le système toujours applicable de la Commission, la banlieue ait été défavorisée et que Paris se soit taillé la part du lion.

Les avantages que les municipalités et le public tireaient du nouveau régime valent bien quelques sacrifices et chaque commune, grande ou petite, doit dans l'intérêt général, abandonner une fraction de ses droits stricts et théoriques.

*Répartition des bénéfices de l'Octroi Intercommunal
basée sur les produits de 1934.*

	Nombre de com- munes	Population	Recette nette ou montant de la 1 ^{re} répartition	Recette nette par habitant ou minimum garanti par habitant	
Paris	1	2.871.039	418.277.000	145,7	
Communes par catégorie					
5 ^e cat. avec octroi.	13	797.740	46.301.555	58	
4 ^e cat. {	avec octroi.	23	707.024	35.502.060	47,3
	sans octroi.	2	51.848	2.452.410	47,3
3 ^e cat. {	avec octroi.	10	164.334	6.735.420	40,9
	sans octroi.	4	62.228	2.545.125	40,9
2 ^e cat. {	avec octroi.	5	36.866	1.264.504	34,3
	sans octroi.	2	13.589	534.702	34,3
1 ^{re} cat. sans octroi.	3	10.284	308.520	30	
Totaux	63	4.717.052	511.921.290		

Recette nette escomptée : 630.000.000.

Excédent à répartir : 118.000.000 (chiffres arrondis).

Répartition de l'excédent : 2^e répartition.

	PARIS	BANLIEUE
1 ^{re} moitié : 59.000.000	36.000.000	23.000.000
au prorata de la population		
2 ^e moitié : 59.000.000	42.000.000	17.000.000
au prorata de la 1 ^{re} répartition		
Totaux	78.000.000	40.000.000

CONCLUSION

Le projet dont nous avons analysé les dispositions et les possibilités actuelles de mise en œuvre ne se heurte en définitive à aucune difficulté insurmontable.

Au point de vue fiscal, il ne touche ni à l'assiette ni à la destination normale de l'impôt; il transpose seulement sur une échelle plus étendue des règles de tarification et de perception depuis longtemps en vigueur dans la capitale où elles n'ont cessé de s'assouplir au contact des nécessités financières et économiques.

Il ne bouleverse pas les conditions de fonctionnement de l'immense marché que forment Paris et les communes de sa banlieue. Il consacre au contraire son unité et l'influence qu'exercent en fait les taxes parisiennes sur les cours et la vie commerciale suburbaine.

Au point de vue administratif, il respecte enfin, dans toute la mesure du possible, les prérogatives administratives et fiscales des communes sujettes, en essayant toutefois de combiner les égards dûs à ces dernières avec l'intérêt supérieur d'une vaste étendue de territoire dont les parties sont devenues étroitement solidaires.

C'est à ce dernier point de vue que la réforme est à notre avis la plus intéressante et la plus significative.

Depuis longtemps la commune a cessé dans la Seine de pouvoir satisfaire, seule, à toutes les fonctions qui lui sont normalement dévolues. L'intérêt commun, autant que son propre avantage, l'ont obligée à sortir de son « splendide isolement », à se relier à d'autres localités par un réseau de liens étroits et complexes. Les conférences intercommunales et les syndicats qui ont servi à ce rapprochement ont même pris dans le département une ampleur qu'ils ne connaissent nulle part ailleurs. Nous

ne citerons à titre d'exemple que les importants groupements créés au cours de ces dernières années : syndicat intercommunal de l'électricité, autorisé par arrêté préfectoral du 12 janvier 1923 et auquel sont affiliées 67 communes; syndicat des communes de la banlieue pour les eaux du 23 décembre 1922; syndicat général pour l'alimentation en eau de la région parisienne, formé entre la Ville de Paris le 9 juillet 1934 et le syndicat des communes de la banlieue.

En même temps que les municipalités cherchaient à se rapprocher en vue d'œuvres d'utilité commune, un mouvement se dessinait tendant à confier au département des attributions jusqu'alors exclusivement municipales. Le Conseil Général est largement entré dans cette voie en départementalisant successivement depuis 1920 les services du port de Paris, la protection contre les inondations, les secours de chômage et les transports en commun.

Ces réformes enfin ont récemment abouti à un programme encore plus généralisateur, celui de l'aménagement de la région parisienne dont le décret du 25 juillet 1935 consacre les solutions en matière d'urbanisme.

En présence de ces efforts soutenus et dictés par les faits pour harmoniser les services publics avec les besoins d'une agglomération indivisible, la question de l'octroi apparaît comme un cas particulier justiciable de solutions analogues.

Il n'est même pas exagéré de soutenir que ce cas particulier revêt une importance essentielle. Les barrières d'octroi, tout immatérielles qu'elles soient, restent le symbole de la vieille autonomie communale. C'est sous leur protection que s'est cristallisée depuis plus d'un siècle une existence locale actuellement en voie de disparition. C'est elles qui ont souvent, comme on l'a vu, mis obstacle à l'extension de Paris, aux grands travaux de construction intercommunaux comme aux tentatives de rapprochements interurbains.

Il a fallu la productivité et la souplesse certaine de

l'impôt pour lui permettre de subsister dans un département aussi exceptionnel et dans lequel son maintien, suivant sa forme traditionnelle, demeure comme « une manière de monstre économique et fiscal »¹.

On peut malgré tout s'étonner que le problème de l'octroi n'ait pas été lié, dès le principe, par les propagateurs de l'idée du « plus grand Paris » à la question de la régionalisation à laquelle il est si intimément rattaché.

Nous estimons, en dépit de cette attitude, que les efforts faits en vue de l'aménagement de l'agglomération parisienne ne seront complets et efficaces que lorsqu'on aura pris position vis-à-vis de la vieille institution fiscale.

La solution que nous avons exposée répond à ce but. Nous ne nous cachons pas néanmoins qu'elle ne soit tout à la fois optimiste et empreinte d'une certaine timidité.

Optimiste, elle postule en effet le maintien partout si discuté de l'octroi. Timide, elle ne propose l'intercommunalisation que de 62 communes sur les 80 que comporte le département. Il faut quand même bien reconnaître que les communes englobées représentent déjà une agglomération de près de 5 millions d'habitants. Les nécessités fiscales d'autre part, qui doivent dans la réforme intervenir autant que les exigences économiques, interdisent d'alourdir le rendement de l'impôt par l'annexion de localités indésirables.

La formule intercommunale n'en reste pas moins susceptible d'une adaptation plus complète à la situation qu'entraînerait un jour la réalisation d'une véritable région parisienne. Sa souplesse lui permet en effet une extension indéterminée. Pour l'instant, il est vrai, plutôt que de réaliser en bloc un véritable « octroi régional », comme le préconise M. Contenot, nous pensons que c'est dans le cadre actuel du département de la Seine que le problème de l'octroi comme celui des services publics présente de beaucoup le plus d'importance. L'unification à l'intérieur de ce département sera toujours nécessaire

(1) Paul VIGIER, « Le Problème des Octrois. Etat Moderne ». Avril 1923.

comme mesure préliminaire qu'il faudra réaliser, en tout état de cause, avant d'aborder le même problème pour le plus grand Paris. C'est le jour où ce dernier sera organisé que le consortium fiscal de l'octroi pourrait être tout qualifié pour assurer le financement de l'institution nouvelle. En définitive, l'octroi intercommunal apparaît comme une formule d'attente toute prête à se transformer, au gré du législateur, en celle d'un octroi « régional ».

Malgré ses possibilités d'avenir, l'octroi intercommunal se heurte néanmoins à une objection primordiale. Comme en 1923, ses adversaires ne manqueront pas de faire remarquer que la création projetée consolide un impôt désuet que l'on s'attend d'année en année à voir disparaître. On ne saurait nier cette consolidation, puisque, d'après le projet, l'octroi demeure dans son principe et s'étend même à des localités qui ne le connaissent pas auparavant. On ne saurait davantage méconnaître que, même améliorée dans ses limites et dans ses règlements, l'institution ne conserve certains de ces défauts. Elle comportera toujours, bien qu'à un moindre degré, des inconvénients préjudiciables à la circulation par les attentes et les visites nécessitées aux limites du consortium; la garantie de la taxe ne pourra d'autre part être assurée que par un système de formalités amendées mais, malgré tout, gênantes.

Ces considérations ont joué puissamment contre le projet de réforme en 1923. Elles ont été reprises avec non moins de vigueur après le projet de régionalisation par la Chambre de Commerce de Paris qui dans sa séance du 18 novembre 1931 émettait le double vœu : « qu'il ne soit pas donné suite au projet de régionalisation de l'octroi et que soit remise à l'étude et résolue complètement la question des taxes de remplacement en vue de la suppression de l'octroi de Paris ».

Il est certes indéniable que la suppression elle-même de l'Octroi réaliserait encore mieux que ne pourra le faire l'intercommunalisation, la liberté de la circulation

et l'unité économique du département de la Seine ou de la région parisienne. Il reste à savoir comment pourraient être remplacés, pour les seules communes du département, les 500 millions que leur rapporte l'institution. Est-il besoin à ce sujet de rappeler que la plupart d'entre elles ont atteint l'extrême limite des possibilités d'imposition dans le cadre des taxes et du système traditionnel des centimes additionnels ? Que l'on se tourne vers le législateur pour une suppression d'ensemble ou que l'on se contente de suppressions d'espèces, le problème reste toujours le même : trouver des taxes de remplacement.

Nous n'avons pas, comme nous l'avons indiqué, à prendre position sur cette question que le Gouvernement, après de nombreuses propositions infructueuses, semble s'apprêter à remettre lui-même une fois de plus sur le chantier. Il nous suffira d'indiquer que l'éventualité d'une suppression, pendant depuis des années, ne saurait quand même s'opposer à l'essai de la formule intercommunale qui respecte l'octroi en l'améliorant, sans toutefois préjuger de sa destinée.

Qui plus est, on peut soutenir sans paradoxe que, malgré son apparente consolidation, l'octroi sera plus facile à supprimer lorsque sera réalisée son intercommunalisation. Il ne peut être en effet contesté que les taxes de remplacement seraient plus aisées à trouver et à établir dans un périmètre englobant 5.000.000 d'habitants, et unifié au point de vue fiscal et économique, que dans 58 communes ayant des intérêts, des ressources, une densité de population et un régime fiscal très différents.

En résumé, en face d'une solution délicate, celle de l'abolition, laquelle à notre avis suppose une révision d'ensemble du système des finances locales, la réforme intercommunale est celle qui, dans le département de la Seine, a le plus de chance de pouvoir être adoptée à bref délai.

S'appliquant sans grandes difficultés aux besoins spécifiques de l'agglomération parisienne, elle nous appa-

raît comme une étape souhaitable et possible entre le régime actuel, que caractérisent la multiplicité et l'étroitesse des limites, et celui de l'avenir qui fera définitivement disparaître le vieil impôt de notre système fiscal.

Vu : Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : Le Président de la Thèse,
Achille MESTRE.

Vu et Permis d'Imprimer : .

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

ANNEXE I

PROJET DE DELIBERATION

RELATIF A LA CRÉATION D'UN OCTROI INTERCOMMUNAL.

Le Conseil Général,

Vu la délibération du Conseil général en date du 4 mars 1920, renvoyant à l'Administration, à la Commission du Budget, et à la Commission des Habitations ouvrières et du Plan de *Paris*, une proposition de MM. Frédéric BRUNET et Henri SELLIER tendant à la création d'un octroi intercommunal;

Vu l'arrêté de M. le Préfet de la Seine en date du 6 mai 1921 instituant une Commission administrative chargée d'examiner les diverses questions que soulève l'organisation de cet octroi;

Vu le texte arrêté par cette commission à la date du 18 octobre 1923 du projet de loi portant création de l'octroi intercommunal;

Vu le mémoire en date du 10 décembre 1923 par lequel M. le Préfet de la Seine expose les motifs de cette création;

DÉLIBÈRE :

ARTICLE UNIQUE. — L'Administration est invitée à poursuivre . près des pouvoirs publics, après accomplissement des formalités nécessaires, la création d'un Octroi intercommunal dans la Région parisienne par le vote du projet de loi ci-après :

ARTICLE PREMIER.

Paris et les autres communes du département de la Seine sont réunis en un Syndicat en vue de l'institution d'un *octroi intercommunal*.

Ce Syndicat est appelé « *Syndicat de l'Octroi Intercommunal* du département de la Seine » et il^e forme un Etablissement public investi de la personnalité civile.

ARTICLE 2.

Le Syndicat est administré par un Comité de 18 membres. Ce comité exerce à l'égard de l'octroi intercommunal les droits qui

appartiennent au Conseil municipal de Paris à l'égard de son octroi communal. Il est composé de :

4 membres du Conseil Général de la Seine, élus par cette Assemblée, dont 2 pris parmi les représentants des cantons suburbains;

8 membres du Conseil municipal de Paris, élus par cette Assemblée;

6 membres des Conseils municipaux des autres communes, élus par les maires de ces communes;

les uns et les autres suivant, quant à la durée de leur mandat, le sort de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacances parmi les délégués, par suite de décès, démission ou tout autre cause, il est pourvu à leur remplacement dans le délai de trois mois.

ARTICLE 3.

Le Comité dont le siège est à Paris, tient chaque année deux sessions ordinaires et il peut être convoqué extraordinairement par le Préfet de la Seine aussi souvent qu'il est nécessaire. Il élit annuellement, parmi ses membres, son Président et les membres de son bureau. Ses réunions ne sont pas publiques. Le Préfet de la Seine et le Directeur de l'Octroi ont entré dans le Comité, et ils sont entendus lorsqu'ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Les conditions de validité des délibérations du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de suspension et de recours, sont celles en vigueur pour le Conseil municipal de Paris.

ARTICLE 4.

Le Préfet de la Seine exerce, dans le Syndicat, les fonctions qui lui sont dévolues comme membre du Corps municipal de *Paris*.

Les lois et règlements concernant la tutelle de la ville de *Paris* sont applicables au Syndicat.

ARTICLE 5.

Le budget du Syndicat comprend, en recettes, les recettes de l'octroi et toutes autres recettes accessoires ou extraordinaires, et, en dépenses, les dépenses de création et de fonctionnement du service, ainsi que les sommes attribuées aux communes associées dans la répartition du produit net de l'octroi.

Les règles de la Comptabilité de la ville de *Paris* s'appliquent

à la comptabilité du syndicat, et les fonctions de Receveur du syndicat sont exercées par le Receveur municipal de *Paris*.

ARTICLE 6.

Pour la réalisation de l'octroi intercommunal prévu à l'article 1^{er}, *Paris* et les autres communes du département de la Seine seront compris dans un même périmètre d'octroi, à compter du 1^{er} Janvier 1926.

Les octrois communaux existant dans le département seront supprimés à partir de la même date.

Des communes limitrophes du département de la Seine pourront sur leur demande entrer dans le Syndicat de l'Octroi intercommunal à la condition de réunir l'adhésion de la Commission consultative, du Comité du Syndicat et des Ministres de l'Intérieur et des Finances.

ARTICLE 7.

Toutes les dispositions législatives et réglementaires, toutes les dérogations au régime général en vigueur pour l'Octroi de *Paris* et non contraires aux dispositions de la présente loi, sont déclarées applicables à l'administration, à la perception et au tarif du nouvel octroi.

Par dérogation à l'article 3 de la loi du 30 Juin 1893, le droit d'octroi sur les huiles minérales et autres pourra être fixé dans les limites du taux actuellement appliqué à *Paris*.

Est étendu aux limites du nouveau périmètre, le droit d'entrée actuellement perçu à *Paris*, au profit du Trésor, sur les huiles autres que minérales.

ARTICLE 8.

Il est créé une Commission consultative de 16 membres, composée comme suit :

- 1° Le Préfet de la Seine, ou son délégué, président;
- 2° 6 membres du Comité du Syndicat, désignés par ce Comité, et pris à raison de :
 - 1 parmi les délégués du Conseil général de la Seine,
 - 3 parmi les délégués du Conseil municipal de Paris,
 - 2 parmi les délégués des maires des autres communes;
- 3° Le Directeur des contributions indirectes du département de la Seine;
- 4° 4 membres désignés par le Préfet de la Seine, parmi les fonctionnaires de son Administration;
- 5° 2 délégués élus du personnel dans des conditions qui seront indiquées par le Règlement d'Administration publique prévu dans la présente loi;

6° 1 membre de la Chambre de commerce de *Paris*, désigné par cette Assemblée;

7° 1 représentant des Sociétés coopératives de consommation.

La durée du mandat des membres désignés par les Assemblées élues est celle de leur mandat dans ces Assemblées.

Les autres membres, sauf les membres de droit, sont nommés ou élus pour deux ans.

La Commission se réunit au moins quatre fois par an. Il est tenu un registre des délibérations, contenant le procès verbal des séances.

La Commission est obligatoirement consultée sur toutes les mesures concernant l'organisation générale du Service, les cadres et le statut du personnel, le règlement et le tarif, les projets de travaux ou de fournitures constituant des dépenses de premier établissement, les projets de budget et tous autres projets financiers présentés au Comité du Syndicat. La Commission donne, en outre, son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Préfet de la Seine.

ARTICLE 9.

Un décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général et des Conseils municipaux du département et du Comité du Syndicat, déterminera la nomenclature des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception. Toute modification au règlement et au tarif sera arrêtée dans la même forme.

Sera obligatoirement soumise à l'avis du Comité du Syndicat toute modification proposée, soit par le Préfet de la Seine, soit par le Conseil général ou un des Conseils municipaux du département.

Si l'avis émis par le Comité est favorable, il sera procédé comme il est prescrit au paragraphe 1^{er} du présent article.

Dans le cas contraire, la proposition ne sera suivie quæ si elle est reprise, soit par le Préfet de la Seine ou le Conseil général, soit par un nombre de Conseils municipaux représentant, au moins, le tiers de la population totale du département.

La prorogation pure et simple, pour des périodes n'excédant pas cinq ans, des taxes à durée limitée autres que celles établies en vue d'une affectation spéciale, sera exécutoire de plein droit lorsqu'elle sera demandée d'accord entre la majorité des Conseils municipaux et le Comité du Syndicat et avec avis favorable du Conseil général.

Quand il y aura désaccord, il sera statué comme il est dit au paragraphe 1^{er}.

ARTICLE 10.

Les agents titulaires en fonction dans les octrois communaux supprimés seront maintenus avec leur traitement dans le personnel de l'octroi intercommunal et affectés aux différentes catégories d'emploi suivant leurs aptitudes physiques et professionnelles.

Le Règlement d'Administration publique visé à l'article 13, fixera les conditions dans lesquelles seront déterminées les aptitudes physiques et professionnelles nécessaires pour les diverses catégories d'emplois et calculera les indemnités et pensions qui seront attribuées aux agents qui cesseront leurs fonctions au moment de la mise en application du nouveau régime : ces indemnités et pensions restant à la charge des communes où ces agents remplissaient leurs fonctions.

Seront applicables au personnel du nouvel octroi, les dispositions réglementaires fixant le régime des retraites du personnel de l'octroi de *Paris*.

Le Règlement d'Administration publique, visé à l'article 13, fixera les dispositions transitoires applicables au régime des retraites des agents des octrois de banlieue incorporés dans le nouvel octroi, ainsi que la mesure dans laquelle les allocations viagères ou pensions de retraite, de ces agents devront être à la charge de chacune des communes dans lesquelles ils auront antérieurement accompli leur service.

Le serment prêté par les agents des octrois supprimés sera valable pour l'exercice de leurs fonctions dans toute l'étendue du nouveau périmètre.

ARTICLE 11.

Pour la répartition entre les communes, sur la recette nette constatée en cours d'un exercice, il sera, comme première attribution, effecté à chaque commune comprise dans le périmètre de l'octroi intercommunal, une somme proportionnelle à sa population résidente et égale, en principe, par tête d'habitant à la recette nette maxima constatée dans ladite commune au cours de l'un des exercices antérieurs au 1^{er} Janvier 1926.

Cette première attribution ne pourra, pour aucune commune de la banlieue, être inférieure, par tête d'habitant, à la recette nette moyenne constatée comme il est dit au paragraphe 1^{er} dans l'ensemble des communes appartenant à la même catégorie, telle qu'elle est déterminée par la nomenclature du Tarif Général annexé au décret du 13 août 1919.

Lorsque les modifications survenues au chiffre de sa population entraîneront pour une commune un changement de catégorie, le minimum prévu au paragraphe ci-dessus sera celui de sa nou-

velle catégorie; mais il sera majoré éventuellement de la différence entre la recette par tête d'habitant constatée dans ladite commune pour l'application du paragraphe 1^{er} et la recette moyenne des communes de la catégorie à laquelle elle appartenait à ce moment.

Les communes qui passeront de la 5^e à la 6^e catégorie bénéficieront, par tête d'habitant, d'une majoration égale à la différence entre la recette nette moyenne constatée comme il est dit au paragraphe 1^{er} dans la 3^e et la 4^e catégorie.

Au cas où la recette nette totale réalisée serait inférieure à la somme nécessaire pour effectuer la première répartition telle qu'elle vient d'être déperminée ci-dessus, il serait procédé à une réduction proportionnelle des parts.

Dans le cas contraire, l'excédent de recette sera divisé en deux parts égales qui seront réparties entre les communes, l'une au prorata de leur population, l'autre proportionnellement au montant de la première répartition.

Lorsque cet excédent n'atteindra pas un pour cent du montant de la première attribution, sa répartition sera reportée à l'exercice suivant.

Des versements provisionnels seront effectués au cours de l'exercice et par quinzaine aux Communes faisant partie du Syndicat suivant des règles qui seront déterminées par le Règlement d'Administration publique prévu à l'article 14 ci-après :

ARTICLE 12.

Tout commerçant en gros ou en détail, tout industriel, fabricant ou chef d'usine, et généralement tout détenteur ou dépositaire en vue de la vente ou de la fabrication d'objets ou produits assujettis au nouveau tarif, sera tenu de déclarer au Service de l'octroi, dans les dix premiers jours du mois de Janvier 1926, lesdits objets ou produits qu'il avait en sa possession au 1^{er} dudit mois de Janvier, dans ses magasins, caves, celliers, usines ou ateliers, ou dans tout autre lieu.

Lesdites déclarations devront, sous peine de contravention, énoncer exactement la nature et les quantités desdits objets ou produits ainsi que les lieux où ils sont placés. Ces déclarations pourront être vérifiées par les agents de l'octroi.

Si lesdits objets ou produits ne sont pas pris en charge à un compte d'entrepôt, les droits dus d'après le nouveau tarif seront immédiatement liquidés, sous déduction de ceux qui auraient été antérieurement acquittés. Des facilités de paiement pourront être accordées par l'Administration, eu égard à l'importance des sommes dues et aux garanties offertes par les contribuables.

ARTICLE 13.

Les contraventions au règlement et au tarif de l'octroi intercommunal seront punies de la confiscation des objets saisis et d'une amende de 300 à 500 francs.

Toute personne qui s'opposera à l'exercice des préposés à la perception de l'octroi sera condamnée à une amende de 200 frs.

ARTICLE 14.

Un règlement d'Administration publique déterminera les modalités d'application de la présente loi.

ANNEXE II

DECRET

DU 30 OCTOBRE 1935 AUTORISANT LES COMMUNES A SE GROUPER
POUR LA PERCEPTION DES DROITS D'OCTROI.
(J. O. du 31 octobre 1935).

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

— Sur le rapport du président du conseil, ministre des affaires étrangères, du ministre des finances et du ministre de l'intérieur,

— Vu la loi du 5 avril 1884;

— Vu la loi du 13 août 1926;

— Vu la loi du 8 juin 1935 autorisant le Gouvernement à prendre par décrets toutes dispositions ayant force de loi pour défendre le franc;

— Le Conseil des ministres entendu,

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. — Les communes faisant partie d'une même agglomération peuvent se constituer en syndicat dans les conditions prévues au titre VIII de la loi du 5 avril 1884, en vue de réunir leurs territoires en un seul périmètre pour la perception des droits d'octroi.

Le décret constitutif du syndicat déterminera, dans chaque cas, les conditions de fonctionnement du syndicat, les règles de perception et de surveillance, ainsi que les modalités de la répartition de la recette nette entre les communes syndiquées.

ART. 2. — Pour la création de l'octroi intercommunal, la formation de son tarif et de son règlement, ainsi que pour les modifications à y apporter, le nouvel organisme sera assimilé à une commune. En conséquence, les délibérations prises en ces matières par la commission syndicale devront, pour être exécutoires, être soumises aux mêmes approbations que celles prévues pour les délibérations des conseils municipaux par les art. 137, 138 et 139 de la loi du 5 avril 1884, modifiés par l'art. 2 de la loi du 13 août 1926.

ART. 3. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 8 juin 1935.

ART. 4. — Le président du conseil, ministre des affaires étrangères; le ministre des finances et le ministre de l'intérieur sont chargés, etc.

BIBLIOGRAPHIE

1) Ouvrages généraux.

A) Sur les octrois en général.

TURQUEY. — Les octrois municipaux. Fondement économique, organisation administrative et financière. Jurisprudence. 1899. Un vol.

TURQUIN. — Manuel des octrois. Poitiers, 1886.

TARDIT et RIPERT. — Traité des octrois municipaux. 1904. DUPONT.

ALLIX (E.) et LECERCLÉ (M.). — Les contributions indirectes. Traité théorique et pratique. 1929. T. II (chapitre XXXI : Octrois).

B) Sur l'octroi de Paris.

LANQUETIN. — De l'octroi de Paris, 1844.

DE SAINT JULIEN et BIENAIMÉ. — Les droits d'entrée et d'octroi à Paris depuis le XII^e siècle, 1866.

SAY H. — Paris son octroi et ses emprunts, 1847.

FEUGÈRE. — L'octroi de Paris, 1904.

Voir également :

RAIGA et FÉLIX. — Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris, 1936. 2^e partie (octrois).

C) Jurisprudence.

VIGIER et CAULE. — Recueil de jurisprudence des octrois, 1910.

2) Journaux et revues.

Les droits d'octroi, leur caractère et leurs effets. (P. LEROY BEAULIEU : *Ec. Française*, 1885. T. I., p. 353 ets.)

Les octrois en France. *Rev. Adm.*, 1882, p. 418 et s.

Le problème des octrois (P. VIGIER) « *L'état moderne* ». Avril 1923 et Octobre 1928.

Les octrois et le coût de l'alimentation. *Bulletin de la Confédération Nationale des commerces de l'alimentation*, (Mai 1935).

Voir notamment sur la question de la suppression (depuis 1920).
La suppression de l'octroi, LESCURE, *Revue Politique et Parlementaire*, (10 octobre 1922).

3) Documents divers.

Note sur le projet de réforme des octrois municipaux du département de la Seine, 15 mai 1923. (Administration de l'octroi de Paris).

Conseil Général de la Seine, 2 novembre 1927, v. annexes à la proposition H. SELLIER relative à la constitution d'une commission en vue de la suppression des octrois du département de la Seine.

Mémoire de M. le Préfet de la Seine au Conseil Municipal du 30 novembre 1927 sur le projet de budget municipal pour l'exercice 1928. (v. p. 15 et s.)

Rapport de la commission permanente de l'octroi du 4 mai 1931 sur le projet de MM. CONTENOT et de PRESSAC. (Régionalisation de l'octroi).

FRANÇOIS-LATOUR. — Conseil Municipal de Paris, 1930. Note sur l'aménagement de la région parisienne.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIERE PARTIE

<i>Le régime administratif et fiscal des octrois du département de la Seine</i>	17
CHAPITRE PREMIER. — Répartition et physionomie des communes à octroi du département	21
CHAPITRE II. — Organisation et Administration des octrois de la Seine	27
<i>Section I : L'Octroi de Paris</i>	27
<i>Section II : Les Octrois de banlieue</i>	33
CHAPITRE III. — Le règlement des octrois	39
<i>Section I : Le régime parisien</i>	40
<i>Section II : Les Octrois de banlieue</i>	53
CHAPITRE IV. — Le tarif des octrois du département	60
<i>Section I : Principes généraux</i>	60
<i>Section II : Règles particulières</i>	61
CHAPITRE V. — Le produit des octrois du département	67
<i>Section I : Le compte des octrois</i>	68
<i>Section II : Leur rendement</i>	70

DEUXIEME PARTIE

<i>Le projet d'Octroi intercommunal du 18 octobre 1923</i>	77
CHAPITRE I. — Inconvénients du régime actuel. Origine et élaboration du projet	79
CHAPITRE II. — Analyse du projet	88
<i>Section I : Le Syndicat de communes</i>	89
<i>Section II : Les principes d'organisation de l'Octroi intercommunal</i>	95
CHAPITRE III. — Les principes d'application du projet	114
<i>Section I : Principes d'application relatifs au périmètre</i>	114

<i>Section II : Les dispositions tarifaires</i>	117
<i>Section III : L'Entrepôt</i>	121

TROISIEME PARTIE

<i>Critique du projet. Ses possibilités actuelles de mise en œuvre.</i>	127
CHAPITRE I. — L'aspect administratif de l'Octroi intercommunal	132
<i>Section I : Le support de l'Octroi</i>	132
<i>Section II : L'organisme fiscal</i>	139
CHAPITRE II. — L'aspect économique de l'Octroi intercommunal	148
<i>Section I : Conséquences de l'extension du périmètre</i>	148
<i>Section II : Conséquences de l'unification du tarif.</i>	151
<i>Section III : Conséquences de l'unification des règlements</i>	160
CHAPITRE III. — Les conséquences fiscales de la réforme ..	167
<i>Section I : Le produit de l'Octroi intercommunal.</i>	168
<i>Section II : Les frais de perception</i>	172
<i>Section III : La répartition du produit</i>	174
CONCLUSION. — L'avenir de l'Octroi intercommunal	181
ANNEXES	187
BIBLIOGRAPHIE	195

